DEMOCRACIA IMPACTADA

Coaliciones políticas en Bolivia 1985-2003

José Luis Exeni Rodríguez

Democracia
(im)Pactada

José Luis Exeni Rodríguez

Democracia (im)Pactada

Coaliciones políticas en Bolivia (1985-2003)

INTERNATIONAL IDEA INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE
SUECIA
CLACSO
plural EDITORES

Democracia (im)Pactada
Coaliciones políticas en Bolivia (1985-2003)

© José Luis Exeni Rodríguez, 2016
© De la presente edición: Plural editores

Primera edición: octubre de 2016

Tapa e ilustraciones (Mosquiposters): Alejandro Salazar
Edición: Hugo Montes y Francisco Canedo

Depósito Legal: 4-1-4471-16
ISBN: 978-99954-1-737-6

Producción
Plural editores
Av. Ecuador 2337 esq. calle Rosendo Gutiérrez
Teléfono: 2411018 / Casilla Postal 5097, La Paz, Bolivia
e-mail: plural@plural.bo / www.plural.bo

Impreso en Bolivia

Índice

Prólogo 11

Proemio 17

Introducción 19

PRIMERA PARTE
Modelos de coalición

Teorías de coalición y forma de gobierno 31
I. Presidencialismo: ¡ese vicio! 35
1. Los críticos 40
2. Los defensores 44
3. Los "remedios" 47
4. La nueva combinación 50
II. Coalición gobernante: el eslabón encontrado 53
1. El pacto político: variaciones y arenas 55
2. Teorías de coalición 61
3. La coalición gobernante 66
4. Algunos temas de agenda 70

SEGUNDA PARTE:
Lógicas de coalición

Condiciones político-institucionales del pacto en democracia 77

I. Elogio de la democracia pactada 83
1. El oportuno alumbramiento 84
2. La coalición de gobierno 90
3. El reformismo como vocación 98
4. Distorsión por exceso de pacto 105
5. El año 2002: crisis e inflexión 115
II. Coaliciones políticas, ese núcleo del pacto 119
1. Sentidos y ámbitos de la democracia pactada 121
2. Mayoritarias, multipartidarias, de gobierno 124
a) El tamaño sí importa 129
b) La ubicación ideológica 145
3. Tipos de coaliciones: hacia una clasificación 152
III. Las lógicas: condiciones del pacto 155
1. Presidencialismo "parlamentarizado": las instituciones (no) importan 158
2. Comportamiento electoral: ese constreñimiento 175
3. Los actores existen: el multipartidismo 190
a) El formato: cuántos son 195
b) La mecánica: cómo funciona 203

TERCERA PARTE
Estrategias de coalición

Juegos de poder compartido 213
I. Andares del proceso poselectoral de negociación 217
1. Las condiciones, esas cláusulas 220
2. Los actores: ¿quiénes participan? 222
3. El desempeño estratégico: cómo ganar el juego 232
a) Estrategias de posicionamiento 233
b) Estrategias de ajuste 242
c) Estrategias de agregación 253
d) Estrategias de transacción 264
e) Estrategias de cerco 274
II. Andamios del proceso de construcción pospacto 283

Conclusiones 289

Epílogo 305

Bibliografía de referencia 313

Índice de cuadros

Cuadro 1 Diferencias y contrastes entre presidencialismo y parlamentarismo 40
Cuadro 2 Bases para una clasificación de los pactos políticos..... 56
Cuadro 3 Características de las teorías formales de coalición 62
Cuadro 4 Síntesis comparativa de las corrientes teóricas de coalición... 65
Cuadro 5 Síntesis de hitos que inauguran la democracia pactada 90
Cuadro 6 Síntesis de hitos del Acuerdo Patriótico 97
Cuadro 7 Síntesis de hitos del Pacto por la Gobernablidad y el Cambio..... 105
Cuadro 8 Síntesis de hitos de la "Megacoalición" 114
Cuadro 9 Coaliciones multipartidarias, Gobierno central 124
Cuadro 10 Trípode partidista de las coaliciones políticas..... 126
Cuadro 11 Las otras fuerzas políticas del multipartidismo..... 127
Cuadro 12 Partidos en el Gobierno y en la oposición..... 128
Cuadro 13 Composición partidaria de las coaliciones..... 130
Cuadro 14 Presencia electoral y parlamentaria de los partidos..... 132
Cuadro 15 Origen y temporalidad de los pactos (1985-2003)..... 137
Cuadro 16 Dimensión y peso relativo de las coaliciones (1985-2003)..... 141
Cuadro 17 Dimensión y posición relativa de los partidos en la coalición 142
Cuadro 18 Medias de ubicación ideológica partidaria (1=izquierda, 10=derecha) 148
Cuadro 19 Ubicación espacial de partidos con presencia parlamentaria. Dimensión izquierda-derecha 149
Cuadro 20 Clasificación de las coaliciones políticas en Bolivia (1985-2003)..... 154
Cuadro 21 Resultados inducidos por el artículo 90 de la Constitución ... 169
Cuadro 22 Orientación ideológica del voto regional Ganadores relativos por departamento (1979-2002)..... 180
Cuadro 23 Orientación partidaria del voto regional Ganadores relativos por departamento (1979-2002)..... 181
Cuadro 24 Voto castigo al oficialismo (porcentajes)..... 182
Cuadro 25 Circunstancias fundacionales del sistema de partidos 192
Cuadro 26 Antecedentes y relación entre actores políticos 1997-2002 230
Cuadro 27 Estrategias de posicionamiento de los partidos, 2002 (mapa de situación el día de las elecciones)..... 236
Cuadro 28 Declaraciones políticas de evaluación y posicionamiento de los partidos, 2002 237
Cuadro 29 Pautas del posicionamiento estratégico de los partidos, 2002 .. 240

Cuadro 30 Variación en las estrategias de posicionamiento en función del cómputo de votos, 2002 244
Cuadro 31 Estrategias de ajuste: segundo momento de posicionamiento 252
Cuadro 32 Escenario de coaliciones aritméticas (Elecciones 2002) 254
Cuadro 33 Despliegue de las estrategias de transacción: acciones y logros de los equipos de negociación, 2002 273
Cuadro 34 Última fase estratégica: formación de la coalición de gobierno, 2002 281

Índice de tablas

Tabla 1 Escaños Cámara de Senadores 1985-2002 (total senadores: 27) 163
Tabla 2 Escaños Cámara de Diputados 1985-2002 (total diputados: 130) 163
Tabla 3 Escaños Congreso Nacional (Total congresales: 157. Un tercio = 53 congresales) 167
Tabla 4 Partidos ganadores de las elecciones nacionales Relación votos - escaños (1979-2002) 176
Tabla 5 Resultados Elecciones Nacionales 1985-2002 (% obtenido) 177
Tabla 6 Dispersión del voto (1979-2002) 178
Tabla 7 Participación electoral Inscripción y voto en Bolivia (1979-2002) 186
Tabla 8 Escenario en escaños. Comicios generales 1985 197
Tabla 9 Escenario en escaños. Comicios generales de 1989 197
Tabla 10 Escenario en escaños. Comicios generales de 1993 198
Tabla 11 Escenario en escaños. Comicios generales de 1997 199
Tabla 12 Escenario en escaños. Comicios generales de 2002 200
Tabla 13 Número efectivo de partidos Partidos parlamentarios en Bolivia (1985-2002) 202
Tabla 14 Partidos que Importan Posibilidades de coalición y de chantaje (1985-2002) 202
Tabla 15 Proyección de los resultados electorales (2002), en porcentajes . 235
Tabla 16 Relación de votos y escaños: Elecciones Nacionales 2002 253
Tabla 17 Hipótesis I de coaliciones aritméticas (Congreso Nacional) 256
Tabla 18 Hipótesis II y III de coaliciones aritméticas (Senado y Cámara de Diputados) 258
Tabla 19 Conexión ideológica partidos, Elecciones 2002 263
Tabla 20 Distribución de cuotas de poder. Coalición de Gobierno 2002-2007 287

Índice de gráficos

Gráfico 1 Ámbitos de la democracia pactada 123
Gráfico 2 Tipos de coaliciones políticas..... 153
Gráfico 3 Reglas de elección del presidente en América Latina (año 2003) 160
Gráfico 4 Poderes legislativos del presidente..... 166
Gráfico 5 Clases y tipos de multipartidismo 203
Gráfico 6 Ubicación ideológica en el sistema de partidos Período de la Democracia Pactada: 1985-2002 207
Gráfico 7 Ubicación ideológica en el sistema de partidos Proceso de crisis e inflexión: 2002-2003 208
Gráfico 8 Caracterización de los actores políticos relevantes..... 231
Gráfico 9 Evolución del cómputo de votos, 2002 243

Prólogo

Fernando Mayorga

La victoria de Evo Morales con mayoría absoluta en diciembre de 2005 cerró un ciclo político que se había inaugurado en 1985 bajo el signo de los acuerdos congresales para definir la titularidad del poder mediante la formación de coaliciones parlamentarias y/o de gobierno. Fue la primera vez –desde la transición democrática en 1982– que un candidato presidencial accedía de manera directa al poder obteniendo la mayoría absoluta de votos y su organización política –Movimiento al Socialismo (MAS)– ganó más de la mitad de los escaños en disputa. Una ecuación que se repitió en dos oportunidades sucesivas y extendió la permanencia de Evo Morales al mando del gobierno por quince años. Antes, en el lapso transcurrido entre 1985 y 2003, la democracia boliviana tuvo como rasgo decisivo un esquema de *multipartidismo moderado* que se tradujo en un *presidencialismo de coalición* sustentado en alianzas parlamentarias que eligieron mandatarios –en segunda ronda congresal– y apuntalaron la gestión de Gobierno con el control del poder legislativo. Ese esbozo político e institucional fue definido como *democracia pactada*: su hechura y los avatares de su decurso constituyen el tópico central de este libro. Su intelección como proceso y las peculiaridades de su funcionamiento en cada configuración gubernamental –tomando en cuenta escenarios, actores, estrategias, discursos y reglas, entre otros aspectos– es un valioso aporte para la comprensión de la democracia boliviana en ese período. Y para reflexionar sobre su camino en el siglo XXI.

La generalidad de las interpretaciones acerca de la primera victoria de Evo Morales alude a la crisis de ese esquema político –*democracia pactada* y *presidencialismo de coalición*–; sin embargo, los argumentos esgrimidos son de carácter genérico o se justifican por el posterior decurso de la disputa electoral y política. Un decurso que se caracterizó por la supremacía electoral del MAS en tres eventos sucesivos (2005, 2009 y 2014) y se ha traducido en la configuración de

un *sistema de partido predominante*, no obstante el peculiar formato organizativo del "instrumento político" del oficialismo y la levedad de los partidos opositores que ponen en cuestión la pertinencia del concepto de sistema de partidos. Con todo, esa caracterización –esbozada en la tipología de Giovanni Sartori, *Partidos y sistema de partidos*, Alianza Universidad, Madrid, 1992– es correcta puesto que su elemento distintivo es la existencia de competencia electoral, aunque no hubo competitividad por la debilidad de las fuerzas políticas que ocupan el campo opositor, cuyas siglas y candidatos presidenciales variaron en los sucesivos comicios. De esa manera, el *multipartidismo moderado* fue desplazado por el predominio oficialista en el ámbito legislativo y el *presidencialismo de coalición* fue sustituido por un *presidencialismo mayoritario*.

Sin embargo, el MAS –y es un aspecto crucial– tuvo que enfrentar un nuevo mapa institucional de reparto y ejercicio del poder político, ya que en aquel domingo de diciembre de 2005 no solamente se produjo la primera elección presidencial directa. También ocurrió otro hecho inédito: la elección de prefectos departamentales mediante voto popular. Es decir, se inauguró la *distribución vertical del poder*, una faceta que se formalizó con la incorporación del régimen de autonomías territoriales en la Constitución Política del Estado Plurinacional y la consiguiente elección directa de gobernadores e instauración de gobiernos autónomos departamentales. Así empezó a esbozarse un escenario político/institucional más complejo puesto que, hasta entonces, la disputa se limitaba a la *distribución horizontal del poder*, es decir, a las relaciones entre el poder Ejecutivo y el Parlamento, precisamente los nexos que caracterizaron a la *democracia pactada*. Y este es uno de los rasgos que distinguen la *democracia pactada* y el *proceso de cambio*, vocablos manidos para designar/distinguir los ciclos políticos –y fases estatales– que tienen como momento de inflexión la huida del último presidente de la *democracia pactada* y el ascenso del líder del *proceso de cambio*.

Es evidente que cada época elabora mitos, y sus protagonistas pretenden proporcionar un nuevo sentido al acaecer histórico mediante la elaboración de una narrativa verosímil que confiera legitimidad al orden estatal vigente. La *democracia pactada* es el pasado de un proceso político que, en 2005, ingresó en una nueva etapa; empero, ese vocablo sigue operando como un ideologema del discurso sobre la democracia. Algunas visiones normativas asocian este vocablo al pluralismo, a la alternancia y al Estado de derecho, y lo promueven como alternativa al *presidencialismo mayoritario* y como rechazo al *sistema de partido predominante*. Ideologema que, sin embargo, oculta las diferencias y diluye los matices existentes entre los gobiernos que se conformaron entre 1985 y 2003 porque la *democracia pactada* no fue abordada como un objeto de estudio, sino esgrimida como un modelo por sus epígonos o estigmatizada por sus detractores. Aparte de la caracterización genérica de *democracia pactada* –y sus símiles: presidencialismo parlamentarizado o parlamentarismo híbrido– no existen indagaciones teóricas ni balances de gestión

política para auscultar las razones de su debacle; tampoco se realizaron análisis comparados para escudriñar sus diversas facetas en las gestiones gubernamentales que corresponden a ese ciclo político.

Este libro resuelve de manera combinada esas necesidades y proporciona una brújula para recorrer el pasado y evaluar enseñanzas. Un avezado intelectual señaló que "el punto de vista crea el objeto", pero quizás olvidó precisar que un punto de vista es resultado de un proceso intelectual que presupone una mezcla de capacidad reflexiva, destreza metodológica y rigor conceptual. Precisamente este libro es un ejemplo de virtuosa combinación.

Escrito en 2003 y defendido, con todos los honores, como tesis para optar al Doctorado en Investigación en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/sede México), el texto de José Luis Exeni Rodríguez reflexiona sobre la *democracia pactada* prestando atención a las coaliciones políticas que la caracterizaron y que, a juicio del autor, fueron "acaso uno de los resultados mejor logrados del proceso de democratización y de reforma político-institucional en Bolivia, pero constituyeron, al mismo tiempo, el eslabón más débil para la consolidación y persistencia del régimen democrático". Este volumen expone un balance de casi veinte años de vigencia de un modelo político que es evaluado con la perspectiva que proporciona su agotamiento, la antesala de su derrumbe. En efecto, el autor inicia su investigación con los hechos dramáticos del denominado "febrero negro" de 2003 –enfrentamientos entre policías y militares, movilizaciones sindicales, ataque de manifestantes a edificios públicos y destrozo de sedes partidistas– que, por entonces, representaba "uno de los momentos más críticos y vulnerables del régimen boliviano desde que, en 1985, se iniciara un prolongado período de estabilidad política y construcción institucional con atractivo nombre: democracia pactada".

Con la crisis de la *democracia pactada* se devaluaron algunos parámetros de la reflexión académica y ciertos referentes para la acción política como, por ejemplo, la gobernabilidad. Justamente, en una obra escrita en 2000 y publicada en 2005, José Luis Exeni había realizado una intelección sobre la noción de gobernabilidad enmarcada en la compleja relación entre medios de comunicación masiva y orden democrático que contiene una afirmación inquietante: "la palabra gobernabilidad es una palabra *fea*" (*MediaMorfosis. Comunicación política e in/gobernabilidad en Democracia*, Ediciones Fado y Plural editores, La Paz, 2005: 127, cursivas del autor). Similar búsqueda parece haber guiado su lectura sobre el proceso político y las interacciones partidistas porque, en este caso, el objeto de sus disquisiciones teóricas es la *democracia pactada* que se convirtió en una "mala palabra" en el léxico político local; sobre todo después de la victoria de Evo Morales con mayoría absoluta, en diciembre de 2005, que volvió innecesario el procedimiento parlamentario para definir la titularidad del poder que, desde mediados de los años ochenta, parecía formar parte de la naturaleza de las cosas.

La mirada convencional sobre la *democracia pactada* empezó a cambiar desde fines del siglo pasado porque fue emparentada con el mero cuoteo de espacios de poder y el uso del "rodillo parlamentario"; así, el pacto político se convirtió en sinónimo de prebenda y corrupción, de pragmatismo y negación de principios; en radical contraste con las valoraciones previas que exaltaban sus logros y la concebían como una vía adecuada para la estabilidad política –la gobernabilidad, precisamente– y la reforma institucional –de tipo incremental. Las diversas interpretaciones acerca de la *democracia pactada* son susceptibles de simplificación –utilizando una percepción ya convencional– en la antinomia: "apocalípticos" o "integrados", es decir, entre posturas que hincaban el diente con similar entusiasmo en los aspectos rescatables o cuestionables de los pactos y/o alianzas; aunque es importante destacar que las definiciones o valoraciones se referían a diversos momentos del proceso político y/o privilegiaban distintos factores por razones metodológicas. Las evaluaciones positivas de la *democracia pactada* apuntaban a resaltar: estabilidad política, modernización institucional, formación de gobiernos estables y consenso en torno a la política económica; por su parte, las evaluaciones negativas incidían en: interés pragmático, intercambio clientelar, ausencia de pluralismo ideológico y déficit de representación política. "Integrados", que veían en las coaliciones partidistas el compendio de las virtudes del sistema político. "Apocalípticos", que las concebían como un instrumento que atentaba contra la democratización y solamente servían para reproducir el poder político y económico. Un par de citas ilustran esta disyunción:

> Considero que el pacto político es el elemento esencial de la modernización del sistema político boliviano porque… responde de manera eficaz a los problemas derivados de un sistema de partidos que excluye la posibilidad de mayorías absolutas… Este sistema combina, por tanto, la institución del presidencialismo con un sobresaliente sesgo parlamentarista que obliga a acuerdos parlamentarios para la conformación de gobiernos sólidos (René Antonio Mayorga, "Gobernabilidad: la nueva problemática de la democracia", en *¿De la anomia política al orden democrático*?, Cebem, La Paz, 1991: 263).

> Se ha configurado una especie de oligopolio político de cinco partidos parlamentarios que rotan en coaliciones variantes en el ejecutivo, gobernando el mismo proyecto político-económico. En la medida que todos ellos participaron y participan en el ejecutivo y en el ejercicio del poder políticos del estado y la administración, se cubren entre sí… Las mismas elecciones son un momento de renovación y ajuste del oligopolio, en las que no están en juego desde hace rato posibilidades de elección de programas, proyectos, modelos de desarrollo, incluso candidatos… (Luis Tapia, "Subsuelo político", en *Pluriverso. Teoría política boliviana*, Muela del Diablo, La Paz, 2001: 139-140).

Sin duda, lecturas parciales pero no erróneas; la tarea pendiente era una evaluación sesuda de sus múltiples facetas e implicaciones. La interpretación de Exeni pone las cosas en su lugar porque *Democracia (im)Pactada* evalúa los claroscuros del

proceso político boliviano que transcurre entre 1985 y 2003 resaltando los aportes y las limitaciones de una fórmula política utilizada para definir el acceso al poder gubernamental –y el manejo estatal– mediante la conformación de coaliciones mayoritarias parlamentarias y/o de gobierno. Una tarea que el autor encara con rigor y precisión adoptando una perspectiva teórica que deshilvana el objeto de su indagación partiendo de una delimitación de los modelos de coalición, sus lógicas prevalecientes y los cálculos estratégicos de los actores relevantes. Su punto de partida es la inevitable disquisición acerca de la mejor forma de gobierno, en el plano teórico, y el interminable debate sobre el presidencialismo latinoamericano y los supuestos riesgos que conlleva si se combina con un sistema multipartidista fragmentado y/o polarizado. En ambos casos, el autor revisa, ordena y juzga la producción académica sobre los temas en cuestión y concluye con una serie de criterios cuya actualidad es pertinente para sondear el decurso de la democracia boliviana: sin posturas normativas, con recomendaciones certeras.

Las sugerencias son consecuencia de su balance porque no es suficiente un presidencialismo con multipartidismo moderado y basado en coaliciones mayoritarias; también es preciso que las coaliciones políticas sean "*estables* en sí mismas, *eficaces* en su desempeño y, como condición ineludible, *legítimas*", además de ser capaces de concertar con otros actores relevantes. Estos criterios guían el análisis de las cinco coaliciones que sustentaron, de manera sucesiva, a los gobiernos de Víctor Paz Estenssoro (1985-1989), Jaime Paz Zamora (1989-1993), Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997), Hugo Banzer Suárez-Jorge Quiroga Ramírez (1997-2002) y Gonzalo Sánchez de Lozada (2002-2003) y permiten entender la trama general de ese ciclo político, así como conocer la peculiaridad política de cada gestión gubernamental.

En la mirada comparativa de los cinco gobiernos de *presidencialismo de coalición* es necesario poner de relieve uno de los aportes sugerentes de este libro. Se trata de la distinción entre las diversas modalidades que adoptó la *democracia pactada* entendida, también, a partir de una lógica de cooperación entre actores estratégicos que contrasta con la enemistad que caracteriza su comportamiento cuando existe una situación de polarización ideológica. Esa lógica de cooperación se impuso al compás de la implementación de una reforma estatal que enlazó democracia representativa y neoliberalismo económico propiciando una tendencia centrípeta en el sistema de partidos que, adicionalmente, fue incentivada por reglas constitucionales –como el artículo 90 de la Constitución que establecía que, ante la ausencia de fórmula ganadora con mayoría absoluta en las urnas, el congreso debía elegir entre los candidatos más votados– y pautas de cultura política –por ejemplo, el "trauma de la ingobernabilidad" provocado por la experiencia del primer gobierno de la transición democrática que culminó con la renuncia del presidente y la convocatoria anticipada a elecciones generales en 1985.

Sobre la base de esa convergencia centrípeta, la *democracia pactada* se manifestó en tres ámbitos o bajo tres modalidades con la presencia de distintos actores

políticos y la adopción de diversas pautas de interacción entre los partidos con presencia parlamentaria, también en las relaciones entre el ámbito político y la sociedad. Así, Exeni distingue entre pacto, concertación e intercambio. Entre el "pacto" que caracterizó la conformación de las coaliciones parlamentarias y/o de gobierno; la "concertación" referida a los acuerdos parlamentarios entre oficialismo y oposición; y, finalmente, el "intercambio" que involucró al sistema de partidos y actores de la sociedad civil en asuntos relativos a políticas públicas. Obviamente, los objetivos y consecuencias de cada modalidad de interacción política fueron disímiles, así como los procedimientos adoptados en cada coyuntura crítica. En el primer caso, los pactos implicaban negociaciones entre socios partidarios que controlaban el parlamento y el poder Ejecutivo; en el segundo caso, los acuerdos entre oficialismo y oposición se realizaron mediante la organización de encuentros cupulares entre jefes de partidos relevantes; y, en el tercer caso, la definición o revisión de políticas públicas se dio a través de la organización de espacios de diálogo entre actores sociales y partidos políticos.

Esta distinción permite evaluar de manera apropiada las facetas y gamas de la *democracia pactada*. Gamas y facetas que también resultan útiles para evaluar las características que adoptó la gobernabilidad democrática en la última década. Por ejemplo, en el primer gobierno de Evo Morales (2006-2009) se produjo una situación inédita por la conjunción de una situación de *gobierno dividido* –por el control de la cámara alta por parte de una coalición opositora– y una figura inédita de *división vertical de poderes* –con la presencia de una mayoría de prefectos adversos al presidente–. Esta combinación provocó una aguda polarización en el proceso político que, después de muchos avatares, concluyó con la aprobación de un nuevo texto constitucional en 2009 que, entre otras cosas, establece la elección presidencial directa con mayoría absoluta en primera vuelta –o relativa, si hay una diferencia de diez puntos porcentuales entre el primero y el segundo más votados– o en segunda vuelta en las urnas. De esta manera, la lógica de pactos partidistas en el ámbito parlamentario fue remplazada por la eficacia del voto ciudadano en la elección de las autoridades políticas.

Así, el balance de José Luis Exeni Rodríguez acerca de la *democracia pactada* permite distinguir las experiencias positivas y negativas del pasado para encarar el desafío permanente de la ampliación de la democracia sin debilitar su cualidad hegemónica, aquella que la convierte en la mejor forma de gobierno. Una idea que se refuerza con la interpretación que el autor propone sobre un período político mediante un recorrido analítico matizado con claridad conceptual, precisión metodológica y exquisito estilo narrativo. Un libro que invita a reflexionar críticamente sobre la democracia y estimula una lectura placentera del análisis político.

Cochabamba, 15 de agosto de 2016

Proemio

Para (re)abrir el diálogo. Lo que debía ser una radiografía, pronto derivó en autopsia. Hace trece años, en el segundo semestre del agitado año 2003, puse "punto final" –así lo creía– a mi tesis de doctorado sobre las coaliciones políticas en Bolivia. Y la defendí en la FLACSO con la satisfacción del aprendizaje y del requisito académico cumplido. Cerraba así un período de cinco años en México, asaz fecundo, generoso y sembrado de hallazgos. Y regresé a casa. Apenas dos meses después, en el "octubre negro" de 2003, mi objeto de estudio: la democracia pactada, se derrumbó. Lo viví desde el segundo piquete de huelga de hambre instalado por periodistas en aquellos días terribles. Con la renuncia/fuga de Goni, ese cuerpo político-institucional, otrora fuerte y lozano, devino en moribundo. Y mi estudio, abordado en clave de examen, quedó como disección. 17 de octubre. Celebramos.

Desde entonces, durante este tiempo, el texto que hoy presento en forma de libro se replegó en el insomnio y la duermevela. Le tocó esperar, percibir, madurar. El intenso cambio de ciclo, con su esencial proceso (pos)constituyente, lo alimentó de saberes y prácticas. Y ha llegado el momento de publicarlo. Claro que entre la tesis que fue y el libro que es hay una inevitable distancia: en el tono, el balance, la mirada. Donde antes se conjugaba presente hoy dice pasado. Lo que fue etapa en curso ahora es historia corta. Donde latía la coyuntura hoy se piensa recuento. Usted tiene en sus manos, pues, un libro que se ocupa de las coaliciones políticas en el período 1985-2003, pero que ha sido releído, acaso reescrito, con lentes del 2016. Algunas de las razones que justifican su actualidad y dan cuenta de su pertinencia están expuestas en el Epílogo.

Los agradecimientos y querencias en torno a este libro son innumerables. Mencionaré algunos de ellos. En su origen, la tesis de doctorado, debo agradecer el

impulso, orientación, atenta lectura y sugerencias del comité de tesis en FLACSO-México: Jean-Francois Prud'homme, Nora Rabotnikof, Yolanda Meyemberg, Diego Reynoso y Fernando Mayorga. Ha sido un privilegio nutrirme de ellas y ellos. También fue esencial el acompañamiento, desde Bolivia, de tres maestros: Fernando Calderón, Luis Ramiro Beltrán y Carlos Toranzo. Y destaco mi tributo a la entrañable comuna de la XII Promoción de la Maestría en Ciencias Sociales, en particular a quienes estuvieron más cerca en la convivencia: Víctor Martínez, hermano imprescindible; Luis Mack, espíritu de búsqueda; y Moisés López, cronopio, allí donde se encuentre.

En torno a la presente publicación, agradezco a Fernando Mayorga por el generoso Prólogo y, en especial, por su amistad: en agosto de 1998 nos esperó en Ciudad de México con tamales, consejos y atole; y fue él quien ahora me animó a publicar este libro. Destaco asimismo el compromiso de José Antonio Quiroga, que me cobija una vez más en Plural editores. Queda mi aprecio para Alfonso Ferrufino y Carolina Floru, que desde renovadas complicidades no dudaron en apoyar la impresión a través de IDEA Internacional (sin ser responsables por el contenido). Y agradezco también a CLACSO por darle huerto regional a esta reflexión. De manera específica va mi agradecimiento a Francisco Canedo por su invalorable lectura y aportes al nuevo texto, a Hugo Montes por su minuciosa labor de edición y a la familia SIFDE, en particular a Karina Herrera y Verónica Rocha, por las militancias compartidas en torno a las democracias en ejercicio. Por último, al genial Alejandro Salazar (Al-azar), a quien debemos la espléndida ilustración de la portada y los inolvidables "Mosquiposter" publicados en los ayeres del suplemento Animal Político.

Este libro me ha dado la doble satisfacción de la (re)lectura y de la escritura, esos placeres vitales. Me ha permitido también repasar antiguas obsesiones, viejos fantasmas. Y es que, como bien enseña Borges, "cambiamos incesantemente y es dable afirmar que cada lectura de un libro, que cada relectura, cada recuerdo de esa relectura, renueva el texto". Lo dejo ahora en sus manos como insumo, a la vez que provocación, para el diálogo plural y la deliberación pública en torno a los inventarios y porvenires de la disputa por la construcción democrática en Bolivia. Tocan tiempos interesantes. Por mi parte, voy a cruzar el puente: hay durazno, hay Maga/nido, hay país…

El autor

La Paz, octubre de 2016, mes de las democracias.

Introducción

“Bolivia se nos muere”. Traigo las tablas del ajuste estructural (Víctor Paz Estenssoro).

Es molesto tener un enemigo activo,
pero en ciertos sentidos es provechoso,
pues te impide dormirte en la comodidad y la seguridad.

E.M. Cioran. *Cuadernos*

Kilómetro cero. El miércoles 12 de febrero de 2003, en la plaza Murillo de la ciudad de La Paz, la democracia boliviana padeció una de sus peores pesadillas. En el ombligo mismo del poder político, allí donde residen el Palacio de Gobierno y el Poder Legislativo, la violencia dejó una imborrable cicatriz. Policías amotinados, en una esquina; soldados del ejército, en la otra; se enfrentaron primero con insultos, luego con gases lacrimógenos y pronto con armas de guerra. Aterrador paisaje urbano, impensable, exhibido en directo por los canales de televisión. Ciudadanía atónita, Estado en desbandada, festín para francotiradores. Era el clímax del malestar y la protesta contra un aumento de impuestos anunciado por el nuevo gobierno tras medio año de ineficiencia. En la céntrica plaza, en lugar de jubilados y palomas, esta vez había sangre. Cuerpos sin vida de policías, militares y civiles. Heridos de bala. Al caer la tarde, ya replegadas las fuerzas del (des)orden y con un apesadumbrado Presidente suplicando que "Dios salve a Bolivia", la turba quemó algunos de los principales edificios públicos, incluida la Vicepresidencia, y las sedes de los partidos oficialistas. Luego hubo saqueo y vandalismo. "Miércoles negro", tituló la prensa al día siguiente. La democracia en su mala hora.

He iniciado estas páginas con tan áspero relato porque marcó uno de los momentos más críticos y vulnerables del régimen boliviano desde que, en 1985, se iniciara un prolongado período de estabilidad política y construcción institucional con atractivo nombre: Democracia Pactada. Y es que algo había cambiado entonces en ese hegemónico centro, que también tenía sus cumbres, articulado en torno al enlace entre democracia representativa y neoliberalismo económico. Al romance de gobernabilidad, en cuyo núcleo se exhibió la meritoria formación de sucesivas coaliciones mayoritarias de gobierno, parecían haberle pateado el tablero. Está visto: la concertación, ese aprendizaje de los actores partidarios, tiene tanto de

virtuosismo como de perversidad. O al menos así parece. Lo evidente, en todo caso, es que pensar la democracia representativa y el presidencialismo en Bolivia no puede prescindir de un necesario examen, ojalá severo, de la experiencia de las coaliciones políticas. No es para menos. Y es que el pacto, que debiera ser un atributo, se convirtió en condición de posibilidad.

Este libro, pues, se ocupa de las coaliciones de gobierno en un presidencialismo multipartidario, pero representa un personal ajuste de cuentas. Su origen, el de la tesis de doctorado en FLACSO-México, se remonta a una paradoja con cara de contrariedad: las coaliciones políticas fueron acaso uno de los resultados mejor logrados del proceso de democratización y de reforma político-institucional en Bolivia, pero constituyeron, al mismo tiempo, el eslabón más débil para la consolidación y persistencia del régimen democrático. Su final, en consecuencia, el del ajuste de cuentas, radica en problematizar, si no entender, esa contradicción: de qué modo el pacto político, eficaz instrumento para mantener la estabilidad, puede a la vez llevarla a la deriva. Todo ello, en el horizonte de la relación entre forma de gobierno (presidencialista) y régimen político (democrático).

Obsesión, entonces, convertida en desafío académico. El estudio que presento en estas páginas encuentra sus raíces en un debate regional y se asienta en dos perspectivas teóricas. El *debate* tiene que ver con "los peligros del presidencialismo", ese grito de advertencia lanzado hace poco más de tres décadas en el entendido de que las (re)conquistadas democracias representativas de América Latina, que vieron luz propia o la recuperaron luego de un agitado período de gobiernos burocrático-autoritarios; esas democracias, casi todas ellas, corrían el riesgo de quebrarse por efecto de los vicios político-institucionales del presidencialismo. Se pronosticaba, cual si fuese conjuro o fatalidad, que un conjunto de características innatas de esta forma de gobierno provocarían que esperables crisis de gobierno devinieran en inevitables crisis de régimen. Peor todavía si al ya paralizante presidencialismo se sumaba un detonante de polarización y conflicto: el multipartidismo. Nada más inseguro, para el futuro de las democracias en la región que esa "difícil combinación".[1]

Eran tiempos de transición a la democracia. Había la necesidad de fortalecer, y en muchos casos construir, las instituciones políticas relevantes. Eran tiempos de rebrote institucional. Había la convicción de que las reglas formales, con un cuidadoso diseño y adecuados caminos de reforma, podían hacer la diferencia. Así, entrelazadas con procesos de modernización estatal y la implementación de políticas de estabilización y de ajuste estructural que apostaban por el mercado, las reglas del juego democrático, las formales y las informales, se fueron ajustando

1 El supuesto es que la concurrencia de presidencialismo más multipartidismo "estimula el conflicto entre las ramas del gobierno, genera condiciones para la polarización del sistema y dificulta la conformación de coaliciones de gobierno estables" (Chasquetti, 2001: 326).

con arreglo a las condiciones históricas y sus especificidades nacionales. Y también conforme a las correlaciones de fuerzas, claro, la capacidad de decisión, más o menos concertada, de los actores relevantes. En ningún caso, empero, se dio el salto hacia el parlamentarismo, esa forma de gobierno, supuestamente virtuosa, prescrita como remedio. Hubo intentos, algunas sólidas propuestas, discusión; pero el presidencialismo permaneció inalterable como marca de nacimiento.

Tampoco se produjo el recomendado giro hacia el bipartidismo, presentado como una especie de opción intermedia, atenuante, mal menor. Al contrario, con pocas excepciones, el multipartidismo se convirtió en el formato predominante de los sistemas de partidos políticos en América Latina. Y el presidencialismo encontró a sus defensores, claro, armados con vigoroso empeño de renovación. El resultado histórico, ese juez, más allá de disputas y vaticinios, fue que las democracias nuestras, pese a sus fisuras, no se derrumbaron. Mejor aún: mostraron la posibilidad de cultivar en su huerto lógicas de compromiso y de coalición que se decían propias y exclusivas de regímenes parlamentarios. Así surgió la que sería una ecuación adecuada y acaso eficaz para el mantenimiento de la estabilidad democrática: presidencialismo más multipartidismo *con* coaliciones mayoritarias de gobierno. Viejo reto, materia prima para los actores políticos. Nueva fórmula, miel para los "ingenieros constitucionales".

Es precisamente este último componente del formato político-institucional: las coaliciones, el que nos conduce a las dos *perspectivas teóricas* anunciadas. Me refiero a las teorías formales y multidimensionales de coalición aquí asumidas como base para el análisis y la exploración conceptual. Las primeras corresponden a la escuela estadounidense inaugurada por Riker (1962); las segundas, a la tradición europea cuya huella se remonta a Duverger (1951). Las teorías *formales*, basadas en la racionalidad de los actores y en la teoría de juegos, se ocupan del proceso de formación de las coaliciones. Su análisis es deductivo y plantea una búsqueda de predicción: dado un conjunto finito de supuestos, ¿qué tipo de coalición es probable que se forme? Dichos supuestos son el tamaño de la coalición y la distancia ideológica entre los partidos que la componen. Con ellos, estas teorías prevén la formación de coaliciones con determinadas características, entre las que destacan su cualidad de ganadoras, el tamaño mínimo y la conexión.

Las teorías *multidimensionales*, por su parte, asentadas en el marco institucional y en las condiciones históricas, se orientan hacia el proceso de mantenimiento y estabilidad de las coaliciones. Su análisis es inductivo y tienen una pretensión más bien explicativa: dada la observación empírica de un conjunto de factores cambiantes, ¿cuál es el desempeño de las coaliciones políticas? Dichos factores son los atributos del régimen político, los atributos de la coalición, el escenario de negociación y los eventos contingentes. Con ellos, estas teorías esperan revelar la dinámica de las coaliciones en ejercicio. Ambas perspectivas, combinadas, aportan decisivos insumos analíticos para los propósitos indagatorios del presente estudio.

Tenemos entonces un contexto de consolidación democrática emparejado con el predominio de la economía de mercado, un debate inconcluso sobre la andadura del presidencialismo multipartidario, la remozada certeza de que "las instituciones importan", el despliegue en la región de lógicas de pacto y compromiso como referentes de estabilidad política, y la concurrencia de dos enfoques teóricos que abordan la formación y el desempeño de las coaliciones. Todo este tejido histórico-contextual, por un lado, y teórico-normativo, por otro, constituye la plataforma sobre la cual se asienta la presente investigación.

En ese horizonte, el libro que aquí presento realiza un análisis del modo en que este formato político-institucional (presidencialismo más multipartidismo con coaliciones de gobierno) se desplegó en el régimen político boliviano. Me refiero a la discusión acerca del *por qué* se forman coaliciones mayoritarias en un escenario de presidencialismo multipartidario; esto es, cuáles son las condiciones político-institucionales que hacen posible, si es que no inducen directamente, ese resultado. Y también pienso en la exploración respecto al *cómo* se forman y construyen las coaliciones políticas, con qué cláusulas y bajo qué circunstancias, como resultado de la negociación poselectoral entre los actores políticos relevantes. La preocupación que orienta este estudio, entonces, sobre la base del debate acerca del futuro del presidencialismo y los *modelos* de coalición, tiene que ver con las *lógicas* de coalición existentes en un período de la Bolivia democrática, por una parte; y con las *estrategias* de coalición desplegadas por los partidos políticos relevantes en el simbólico proceso 2002, caracterizado como de crisis e inflexión, por otra. El marco temporal del trabajo, en una mirada comparativa, abarca el período 1985-2003, desde la inauguración formal del pacto político en democracia hasta su última experiencia, casi dos décadas después.

Ahora bien, ¿por qué preocupan las coaliciones políticas? ¿Cuál es la necesidad de seguir atizando la hoguera –o revolviendo las cenizas– en torno a los pactos multipartidarios en Bolivia? Más aún, ¿qué justifica darles el rango analítico central en este libro? Son muchas las interrogantes que podrían plantearse en torno a la lógica de pactos parlamentarios y gubernamentales, así como diversos los caminos de indagación susceptibles de seguirse. A reserva del porvenir, la motivación teórica para ocuparme de las coaliciones políticas tiene que ver, por una parte, con el interés de estudiar este tema en un escenario de presidencialismo multipartidario; y, por otra, con la inquietud explícita de discutir que la sola condición mayoritaria de las coaliciones puede resultar no solo insuficiente, sino también inútil. Y es que en el debate sobre la cuestión en Bolivia pareciera haber una tendencia a creer que las instituciones políticas son un fin en sí mismo y no un medio para la democratización. Existe una especie de encantamiento con la "ingeniería constitucional" y sus posibilidades, lo que, por un lado, provoca una mirada predominantemente normativa y causal del pacto; y, por otro, impide observar las reglas informales y las estrategias de los actores. De ahí la paradoja

antes señalada y la necesidad de apuntar los misiles analíticos al corazón mismo de la lógica/ejercicio de las coaliciones multipartidarias.

Con ese propósito asumí como horizonte temporal del estudio el proceso de democratización con ajuste estructural, lo cual me permite contar con un objeto de estudio en el que las condiciones socioeconómicas no varían sustancialmente y en el que el régimen político democrático se encaminaba hacia su consolidación. En ese marco realicé el examen y la comparación de cinco coaliciones mayoritarias oficialistas (*unidades de análisis*), correspondientes a igual número de períodos constitucionales (*unidades de observación*). El análisis, pues, considera *todos* los casos existentes.

En ese sentido, la investigación propuesta no constituye, en rigor, un estudio de caso. Se trata, más bien, de un análisis de las coaliciones políticas en Bolivia en *perspectiva comparada*. En cuanto a la estrategia metodológica, me basé en el diseño de los sistemas "más similares" (*most similar systems*).[2] La idea es identificar las variables clave que diferencian a las unidades seleccionadas (en este caso las coaliciones de gobierno), mientras las demás variables permanecen controladas. Las variables que serán consideradas como *independientes* son las instituciones políticas del llamado presidencialismo "parlamentarizado", el comportamiento electoral y el sistema de partidos. Las variables *controladas* son las de orden estructural y las correspondientes a la matriz democrático-neoliberal vigente durante el período de estudio.

Es evidente que nos encontramos ante el típico dilema de los métodos cualitativos de la investigación macro-política: "muchas variables, pocos casos" (Ragin *et al.*, 2001). Es decir, dado que los casos seleccionados para la comparación prevista son todos los posibles (los más similares), el diseño metodológico puso especial atención en la identificación de variables explicativas. El estudio, en consecuencia, se orienta *hacia las variables* antes que hacia los casos. Ello plantea un problema de limitación y de jerarquización de tales variables, tarea que fue guiada por criterios teóricos. Para el efecto he adoptado el *enfoque de* "*perspectivas*", que permite "suministrar una bolsa mixta de variables derivadas de las principales perspectivas teóricas de la literatura empírica". El propósito es disponer de variables explicativas rivales y avanzar en la comprensión de los "efectos de interacción" entre ciertos factores (Ragin *et al.*, 2001). Para decirlo en otras palabras: se trata de construir un mapa/menú de variables que, combinadas, ayuden a explicar por qué se formaron coaliciones multipartidarias de gobierno en Bolivia y, observando la última experiencia, cómo se desarrolló el proceso estratégico de negociación poselectoral para el efecto. La investigación, en síntesis, es *intensiva*

2 "El diseño de los sistemas más similares se basa en la creencia de que entre sistemas similares se encontrará un número de diferencias teóricamente significativas y de que estas diferencias se pueden utilizar en la explicación" (Przeworski y Teune, 1970: 39).

(pocas unidades, muchas propiedades) y *diacrónica* (cinco subperíodos de tiempo en un marco temporal de 18 años).

Dada la naturaleza del objeto de estudio, así como el alcance de la investigación propuesta, recurrí a la combinación de técnicas cuantitativas y cualitativas. Se trata de un trabajo con base empírica en la experiencia boliviana de gobiernos de coalición, pero abordada en el marco de la discusión teórica sobre el tema. Es decir, recurriendo a fuentes bibliográficas y fuentes directas como los propios actores, ubiqué el trabajo en el debate académico respecto a las coaliciones políticas. Sobre esa base fueron abordados los casos bolivianos de pactos multipartidarios en función de la delimitación temática y temporal establecida. Para el efecto, utilicé una triangulación de *técnicas* para la recolección de información y procesamiento de los datos: a) entrevistas en profundidad, b) análisis de documentos y c) análisis de datos.

Las *entrevistas en profundidad* se realizaron pensando básicamente en dos perfiles de entrevistados: actores políticos y analistas de la política. En el primer caso se incluyó a jefes de los partidos políticos con representación parlamentaria y operadores políticos de los partidos relevantes en el proceso 2002. Ello permitió, en especial, reconstruir las estrategias de coalición. En cuanto a los analistas locales, conversé con varios estudiosos que se han ocupado del tema, contrastando visiones tanto favorables como críticas a la lógica de los pactos multipartidarios en la democracia boliviana.

El *análisis de documentos* abarcó el conjunto de documentos públicos relacionados con las coaliciones de gobierno (momento de su constitución, acuerdos de jefes políticos, actas de entendimiento, declaraciones de ruptura). Pero también hice un seguimiento de la cobertura informativa realizada por algunos de los principales diarios nacionales, considerando tanto noticias como editoriales y artículos de opinión. La información se completó con la revisión de la legislación relacionada con las instituciones políticas de la democracia pactada, así como la bibliografía correspondiente a su discusión. Para el proceso 2002 conté también con el monitoreo diario de medios realizado por la Unidad de Comunicación del Estado.

Finalmente, el *análisis de datos* tiene que ver básicamente con los resultados de las elecciones generales, contrastando los datos de votación (por departamento y por partido político) con la conformación de la Asamblea (distribución de escaños) y la composición de los gabinetes de coalición. Para el efecto dispuse, como fuente directa, de la información oficial de resultados de la entonces Corte Nacional Electoral, contrastándola con los estudios especializados sobre el asunto realizados en el país.

La exposición está dividida en tres partes. En la primera, "Modelos de coalición", me ocupo de discutir los supuestos del debate respecto a "los peligros del presidencialismo" y el modo en que éstos pueden atenuarse, cuando no superarse,

por efecto de la formación de coaliciones mayoritarias de gobierno. Para ello recurro a la discusión sobre las teorías de coalición que si bien se ocupa, principalmente, de los regímenes parlamentarios de Europa, es también relevante en la reflexión sobre los gobiernos presidenciales de América Latina, en algunos casos como resultado de la experiencia concreta de ejercicio de las lógicas de compromiso y de coalición.

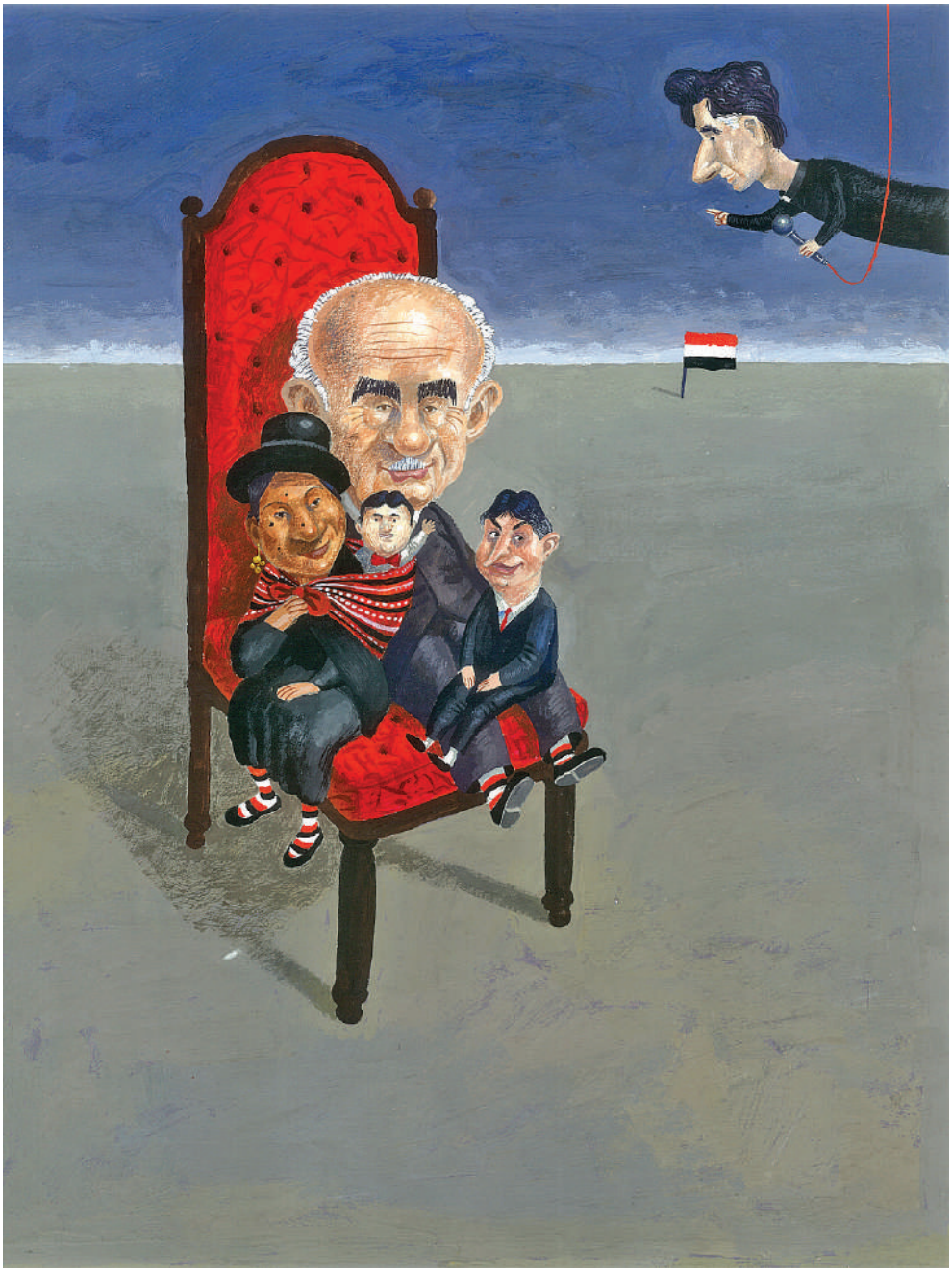
En la segunda parte, "Lógicas de coalición", discuto las condiciones político-institucionales que, en el caso boliviano, dieron lugar al despliegue de mecanismos de concertación entre los actores políticos relevantes, cuya mayor expresión fue la formación de coaliciones tanto parlamentarias como, en especial, de gobierno. Abordo aquí las condiciones institucionales (reglas formales), el comportamiento electoral (orientación del voto), el formato y la mecánica del sistema multipartidario (actores) y algunas bases de cultura política que sustentan la posibilidad del pacto político en democracia (reglas informales).

En la tercera y última parte, "Estrategias de coalición", me ocupo de manera específica de explorar el proceso de negociación poselectoral producido en los comicios generales del año 2002, los últimos del período de la democracia pactada en Bolivia. En este apartado propongo una reconstrucción de las estrategias de coalición de los actores relevantes en el entendido de que las huellas de la formación de la coalición, así como su modelo originario, son relevantes tanto en el desempeño del futuro gobierno de coalición como en sus relaciones previstas con la oposición parlamentaria y, en este caso, extraparlamentaria. El estudio se cierra con unas Conclusiones, en las que retomo el debate sobre el presidencialismo y las coaliciones a la luz de la observación realizada sobre la experiencia boliviana en este campo. Y dada la distancia en el tiempo añado un breve *Epílogo* para dar cuenta del cambio producido en los comicios del año 2005, en los que con las mismas reglas se produjo la inédita conformación de un gobierno monocolor.

Así pues, lo que sigue es una invitación a recorrer juntos y observar con detenimiento los salones más relucientes tanto como los patios interiores –y los boquetes– de la llamada democracia pactada boliviana en su vertiente de formación de coaliciones de gobierno. Estuve tentando de proponer algunas señales de lectura para el efecto. Algo así como un menú desmenuzable a gusto del lector y acorde a su motivación e intereses. Una guía, mejor, para hacer *zapping* de páginas. Pero confío en que el índice general será suficiente. En todo caso, por instinto de responsabilidad, no puedo dejar de hacer una advertencia. Cuenta el buen Julio Cortázar que "en un pueblo de Escocia venden libros con una página en blanco perdida en algún lugar del volumen. Si un lector desemboca en esa página al dar las tres de la tarde, muere". Con este libro ocurre algo distinto: en algún lugar de sus páginas está escrita la palabra *congelamiento.* Si usted, lector(a), la encuentra por casualidad a las cinco de la mañana, despierta.

Gran placer, la lectura, tan llena de hallazgos y sorpresas. Así pues, emprendamos este viaje sin más preámbulo ni demora.

PRIMERA PARTE
Modelos de coalición



Bendigo esta megacoalición promiscua y contranatura.

Teorías de coalición y forma de gobierno

Presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina

Si no puedes vencer a tu enemigo, únete a él…
Dicho con otras palabras: si no fuiste capaz de decapitar al dragón,
pídele por favor que te deje cortarle y pulirle las garras.
Él te lo agradecerá.

José Saramago. *Cuadernos de Lanzarote II*

La respuesta no es unívoca y, como se ha demostrado con suficiencia, puede admitir importantes variaciones. La pregunta, en cambio, desde hace mucho tiempo, con fuerte carga valorativa, continúa siendo la misma: *¿cuál es la mejor forma de gobierno?* Inagotable exploración de la filosofía política que hunde sus raíces en un supuesto de amplios cauces analíticos: "no solamente hay gobiernos buenos y malos, sino gobiernos que son mejores o peores que otros" (Bobbio, 2000: 19). El desafío, entonces, consiste en identificarlos, entender sus diferencias y, más aún, indagar su viabilidad. Añejo tema, renovado debate. Contra todo optimismo y prematuras defunciones de la historia, encontrar la mejor forma de gobierno es todavía, en el siglo XXI, una asignatura pendiente. La emergente preocupación por las coaliciones de gobierno en algunos de los presidencialismos multipartidarios de América Latina se inscribe en esa antigua, pero no por ello menos apasionante y necesaria, búsqueda.

Ahora bien, es ampliamente conocida la extensa discusión, detonada a mediados de los años ochenta del siglo pasado por el politólogo Juan Linz (1996a y 1997), acerca de los supuestos "peligros del presidencialismo" para la estabilidad democrática. La idea central, planteada como feroz crítica, parece comprensible: el presidencialismo está plagado de inflexibilidades y carece de mecanismos institucionales para afrontar conflictos y situaciones de inestabilidad política. Ello plantearía no solo dilatados márgenes para crisis de gobierno sino también, he ahí el riesgo mayor, la posibilidad de crisis (y posterior caída) del régimen democrático. Ante semejante perspectiva, tan desalentadora en una difícil etapa de transición a la democracia, se planteaba dar muerte al congénito enfermo y adoptar un cuerpo más bien lozano y estable: el parlamentarismo, esa forma de gobierno colmada de "virtudes". Contradiciendo amenazas y comparaciones, empero, el escenario

regional siguió senderos distintos, acaso enraizados, al camino pronosticado. Por una parte, pese a importantes proyectos de reforma y debates consiguientes, en ningún país de la región se abandonó el presidencialismo para transitar al parlamentarismo o hacia alguna modalidad intermedia. Por otra, aunque esta forma de gobierno se mantuvo inalterable con varios de sus riesgos, la democracia mostró un agitado, pero sostenido, proceso de consolidación. Es decir, ni el presidencialismo se enterró ni la democracia entró en quiebra.

Poco después se introdujo un importante giro en el debate. El problema no es tanto el presidencialismo en sí mismo, se dijo, sino su mezcla con el multipartidismo. Allí nació esa fórmula pronto bautizada como "difícil combinación" (Maiwaring, 1993). ¿Presidencialismo más multipartidismo? Mal maridaje, segura ruptura.[3] Es decir, habiéndose rechazado el "remedio" sugerido para América Latina de transitar hacia una forma de gobierno parlamentaria, se apuntaron las críticas hacia el sistema de partidos. El supuesto era claro: si insisten en mantener el sistema presidencialista tienen la obligación de armonizarlo con bipartidismo (he ahí la combinación "adecuada").[4] Empero, la difícil combinación no solo persistió en la región, sino que, tercamente, se fue ampliando allí donde antes no existía (con la precisión de que el multipartidismo debía ser moderado, no polarizado). Y el resultado, por segunda vez, no fue la anunciada caída del régimen democrático, sino distintos grados de persistencia.

Entonces surgió la nueva fórmula: el problema para la gobernabilidad de la democracia, honorables políticos e ingenieros constitucionales, no es el presidencialismo "puro", ni tampoco su concurrencia con el multipartidismo; la verdadera combinación difícil es el presidencialismo más multipartidismo *sin* coalición mayoritaria (Chasquetti, 2001: 327).[5] Por ello, si acaso porfiasen en sostener el presidencialismo con un sistema multipartidario, deben alentar la formación de coaliciones de gobierno. Gran parte de la reciente literatura sobre coaliciones políticas en América Latina que, por una parte, reivindica la forma de gobierno presidencial alegando su persistencia histórica; y, por otra, reclama la diferenciación de "tipos" de presidencialismo, puede inscribirse en esta última lógica o, mejor, tendencia (véase Lanzaro, 2001 y 2009).[6]

---

3 La idea es que la sumatoria de presidencialismo y fragmentación/polarización del sistema de partidos genera inestabilidad democrática. Se trataba, como bien señala Chasquetti (2001: 320), de "resguardar el presidencialismo bipartidista de la crítica". Más adelante Mainwaring y Shugart (1997) introducen una tercera variable problemática: la indisciplina partidaria.

4 Es evidente la otra combinación "correcta": parlamentarismo más multipartidismo.

5 La lógica acumulativa es bastante simpática. Primero el peligro era el presidencialismo (P), luego fue el presidencialismo más el multipartidismo (M), ahora se añade la ausencia de coalición mayoritaria (C). La combinación perversa, entonces, queda así: P + M – C.

6 La idea central es que "la arquitectura presidencial –al igual que el parlamentarismo– es capaz de albergar distintas lógicas políticas. Así encontramos lógicas de: a) dominio de mayoría, b) bloqueo y confrontación, c) presidencialismo "duro" y d) compromiso y coaliciones. Esta

Tal es el punto de arranque del presente estudio. ¿Cuál es la mejor forma de gobierno en democracias representativas de sociedades plurales y heterogéneas como la boliviana? ¡La que funcione! Pero, ¿cómo hacer que funcione? La idea es que la conformación de coaliciones mayoritarias de gobierno bien puede contribuir a superar varios de los "peligros" del presidencialismo anotados por sus críticos. Ello implica, primero, que la lógica de pactos políticos no es exclusiva –como se decía– de los sistemas parlamentarios (las coaliciones son posibles en regímenes presidencialistas); y, segundo, que las concertaciones multipartidarias liberan al presidencialismo, entre otras cosas, de uno de sus más terribles fantasmas: el *gobierno minoritario* y sus secuelas de inmovilismo, parálisis institucional e ingobernabilidad. El supuesto es que "los presidencialismos multipartidarios gobernados por coaliciones mayoritarias son formatos político-institucionales eficaces para el mantenimiento de la estabilidad democrática" (Chasquetti, 2001: 321).

Así las cosas, la investigación que aquí propongo –enmarcada en la relación más amplia entre forma de gobierno y régimen político–, plantea como hipótesis general de trabajo que *no basta* el presidencialismo con multipartidismo moderado más coaliciones mayoritarias como marco institucional que garantice la estabilidad política y, si acaso, la persistencia de la democracia. Es necesario, además, que dichas coaliciones sean *estables* en sí mismas, *eficaces* en su desempeño y, como condición ineludible, *legítimas*. En ese marco, si asumimos el presidencialismo y el multipartidismo como constantes, el reto analítico radica en zambullirse en las coaliciones de gobierno e indagar allí diferentes arreglos político-institucionales, estrategias de los actores y resultados. Para decirlo en pocas palabras: concediendo que las coaliciones mayoritarias de gobierno pueden generar estabilidad democrática, ¿qué condiciones incentivan –o acaso constriñen– la conformación de dichas coaliciones y cuáles son los factores específicos que intervienen en su desempeño? Todo ello, por supuesto, en el ámbito del debate más amplio sobre la democratización. He ahí la apuesta indagatoria y el desafío analítico.

Hasta aquí esta breve carta de navegación que permite dar cuenta del lugar en el que nos ubicamos para iniciar el recorrido. En lo que sigue expondré una reconstrucción más amplia del debate en torno al presidencialismo y, luego, algunas consideraciones conceptuales de base respecto a las coaliciones políticas.

última lógica, pensando en una nueva etapa del presidencialismo en América Latina, sería la deseable. De ahí la idea de un "presidencialismo de coalición" (Lanzaro, 2001: 20).

I
Presidencialismo: ¡ese vicio!

La sentencia de origen no admitía matices ni atenuantes: el presidencialismo, dadas sus insuperables deformaciones congénitas y sus limitaciones de rendimiento, es un detonante potencial de crisis terminales del régimen democrático. En otras palabras: genera gobiernos débiles y situaciones de inestabilidad política que, por sí mismo, es incapaz de resolver. En consecuencia, bastaría repasar la historia reciente para comprobarlo, estamos ante un formato político-institucional minusválido. Un formato que, al no tener medicamento conocido ni señales claras de reparación, debiera ser abandonado sin nostalgia ni demora. La consolidación de la democracia, como condición, exige librarse del presidencialismo, ese arraigado vicio.

Ahora bien, ¿por qué el presidencialismo tiene –o tenía– tan mala fama? ¿A qué se debe semejante virulencia en su contra? En principio, a una suerte de correlación entre su existencia y la ingobernabilidad del régimen político. Hay evidencia empírica que así lo señala. En efecto, invocando un conjunto de datos comparativos –planteados en términos no tanto causales como de probabilidad–, muy pronto se concluyó que el presidencialismo tendió a relacionarse en América Latina con la quiebra de la democracia. Contrariamente, he ahí la comparación, la supervivencia de la democracia, su durabilidad en el tiempo, estaría asociada con otra forma de gobierno: el parlamentarismo. El resultado de esta posición, ya simplificado, parece evidente: el sistema presidencial, a diferencia del parlamentario, no es "apto" para el gobierno democrático.

Esa conclusión, en apariencia irrefutable, abrió las puertas de par en par a un debate que, entrampado pero no por ello inútil, enfrentó durante más de dos décadas a los defensores del presidencialismo con sus críticos. En los andamios de esta nutrida polémica, inmersa en la antigua y célebre discusión acerca de la mejor forma de gobierno, habitaban dos procesos. El primero de carácter histórico: un

inédito proceso de cambio de régimen político, en distintos lugares del mundo, bautizado como "tercera ola" de democratización (Huntington, 1994). El segundo de carácter más bien teórico: la constatación de que, contra lo que se venía diciendo, "las instituciones importan" (March y Olsen, 1997). El escenario privilegiado del debate, en sus inicios, casi a modo de laboratorio para la medición de certezas e incertidumbres, fue América Latina y Europa del Este.

Sobre el proceso de transición a la democracia se ha ocupado todo un ejército de académicos. Se trata, en rigor, de una *doble transición*: política la primera, económica la segunda. Si entendemos por "transición", en su sentido más elemental, el paso de una situación o estado a otro diferente, los caminos posibles recorridos son los siguientes: a) del autoritarismo a la democracia y b) de una economía dirigida a una economía de mercado.[7] Este último trayecto implica una reorientación integral del *papel del Estado*.[8] Hay quienes van más lejos y sostienen que el resultado fue una nueva "matriz" en la que se replantearon los términos de dos relaciones: Estado-mercado, la una; sociedad civil-Estado, la otra.[9] En todo caso, lo que interesa destacar es que la discusión sobre la andadura del presidencialismo resulta inseparable de aquel agitado contexto de reforma política y cambio de régimen.

En cuanto al rebrote institucional, la premisa básica señala que las reglas de juego, tanto formales como informales, inciden en los resultados. Para decirlo según la seminal declaración de March y Olsen (1997): "la democracia política depende no solo de las condiciones económicas y sociales, sino también del tipo de instituciones políticas".[10] Había necesidad, pues, de ocuparse de tales instituciones y comparar sus modos de incidencia. El supuesto es que el diseño institucional puede variar sustancialmente y, en consecuencia, también serán diferentes los estímulos para la toma de decisiones y, con ello, los escenarios consecuentes.

---

7 La transición *hacia* la democracia no solo se produce *desde* el autoritarismo. La "no-democracia" abarca distintos regímenes: autoritario, totalitario, postotalitario y sultanístico (Linz y Stepan, 1996). Por su parte, la transición económica mediante reformas orientadas al mercado puede implicar un cambio de *modelo* (dentro del capitalismo, para el caso de las transiciones latinoamericanas) o un cambio de *sistema* (del socialismo al capitalismo, para los países de la Europa del Este) (Przeworski, 1995).

8 La idea central es que se pasó de un Estado *desarrollista* y planificador (agente directo del *populismo* económico) a un Estado *mínimo* y no intervensionista (producto de la primera generación de reformas resultantes del "Consenso de Washington") y, más tarde, se clamó por el rediseño de un Estado *eficaz*, "con fuerza para actuar" (asociado a la segunda generación de reformas). Véase Williamson (1990), Banco Mundial (1997), Bresser (1998) y Stiglitz (1998).

9 Esta matriz (¿democrático-(neo)liberal?) habría sustituido a la matriz *Estado-céntrica* que entró en crisis en la década del setenta. Al respecto, véase Camou (1997) y Bresser (1998).

10 ¿Qué hacen los *marcos institucionales?* "En las democracias que funcionan –responden Stepan y Skach (1997: 187)– proveen normas básicas para tomar decisiones y crean sistemas de incentivos que afectan la formación del gobierno, las condiciones bajo las cuales los gobiernos pueden continuar funcionando y las condiciones bajo las cuales pueden terminarse democráticamente".

El reto más relevante para los llamados "ingenieros constitucionales" radicaba entonces en diseñar la mejor combinación posible dados un conjunto de otras variables históricas y estratégicas. En el núcleo de esta cuestión se alojaba el nudo principal: las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, el modo en que se genera la autoridad en ambos casos y su responsabilidad.

Tenemos entonces un escenario de transición a la democracia que corre paralelo a la necesidad de asumir, o en su caso reformar, las instituciones políticas relevantes. En medio de ello se inserta una polémica, más académica que política, cuya víctima principal es el presidencialismo sentado en el banquillo de los acusados bajo el cargo de causante de inestabilidad y crisis. Pero antes de exponer con más detalle las críticas vertidas contra el sistema presidencialista, conviene señalar algunas precisiones conceptuales. Una primera puntualización importante es que "el análisis de las formas de gobierno se plantea como conceptualmente distinto del análisis concerniente a las formas de Estado (o de régimen)" (Pasquino, 1997: 670). Cuando hablamos de *formas de gobierno* nos referimos básicamente a la dinámica de las relaciones entre poder Ejecutivo y poder Legislativo. Así pues, el aspecto distintivo de esta cuestión es la diferente relación entre Gobierno y Parlamento. En otras palabras: el abordaje del presidencialismo se asume como conceptualmente autónomo, aunque interrelacionado, del análisis sobre la democracia.

En ese marco acude la segunda precisión, en sentido de que es necesario entender el *poder* en una doble dirección: a) como función política y b) como órgano del Estado. La idea es que existen dos funciones (por tanto, dos poderes): la ejecutiva y la legislativa. Tales funciones *no* están concentradas en un solo órgano estatal. Pero dichos poderes pueden estar "separados" o pueden estar "unidos".[11] En el primer caso la forma de gobierno es presidencialista; en el segundo, parlamentaria. La combinación de poderes divididos y unidos genera una forma mixta, intermedia: el semipresidencialismo o semiparlamentarismo (Meaglia, 1996: 2-3).

Así las cosas en la reflexión conceptual, la *bipartición clásica* distingue entre dos formas de gobierno puras: la presidencial y la parlamentaria. ¿En qué consiste cada una de ellas y cuáles sus principales diferencias? Veamos primero la forma de gobierno presidencialista que, según Sartori (1996: 97-101), responde a tres *criterios definitorios:*

a) La *elección popular* directa o casi directa del jefe de Estado (el presidente) por un *tiempo determinado* (condición necesaria, pero no suficiente).[12]

---

11 "La división consiste en 'separar' al Ejecutivo del apoyo parlamentario, mientras que 'compartir' el poder significa que el Ejecutivo se mantiene con el apoyo del Parlamento, o cae cuando le falta éste" (Sartori, 1996: 101-102).

12 En palabras de Pasquino (1997: 673): "el presidente es, para bien o para mal, el punto de apoyo del sistema".

b) El gobierno, o el Ejecutivo, no es designado ni desbancado mediante el voto parlamentario (los gobiernos son una prerrogativa presidencial).
c) El presidente dirige el Ejecutivo (nombra y sustituye a su discreción a los miembros del gabinete).[13]

Hay quienes, como Shugart y Carey (1992: 18-22), plantean un cuarto criterio: al presidente se le ha concedido constitucionalmente autoridad para legislar; esto es, tiene iniciativa en las leyes y constituye fuente de decisiones.[14] En tanto que otros autores, entre ellos Pasquino (1997: 672), señalan otra característica esencial, la quinta: la concentración, en un único cargo, de los poderes de jefe de Estado y de jefe de Gobierno.

Como se ha dicho en abundancia, el prototipo del presidencialismo es el sistema *estadounidense*, caracterizado por la división y separación de poderes entre el Presidente y el Congreso. Su singularidad es que "limita y equilibra el poder dividiéndolo". Y *la* característica definitoria es que el Poder Ejecutivo subsiste por separado, por derecho propio, como un organismo autónomo (Sartori, 1996: 102). En ello radica la identificación de este modelo como un sistema de *balances y contrapesos*. Los presidencialismos latinoamericanos no serían más que una mala copia, un "trasplante" –pródigo en defectos pero sin ninguna de sus virtudes– del presidencialismo estadounidense cuya comprobada estabilidad se asume, más bien, como excepción antes que regla.

¿Qué pasa con el parlamentarismo? Se caracteriza en esencia por "el surgimiento del equipo de gobierno desde el seno del Parlamento y de su responsabilidad ante el mismo Parlamento, el cual puede llegar a decretar su caída" (Pasquino, 1997: 671). Así pues, "los sistemas parlamentarios deben su nombre a su principio fundador, o sea, que el Parlamento es soberano" (Sartori, 1996: 116). Pero el gobierno tiene, a su vez, el poder de disolver el Parlamento o de pedir su disolución al jefe de Estado.

Lo esencial de esta forma de gobierno radica en que, a diferencia del presidencialismo, no permite una separación de poder entre el gobierno y el Parlamento: "su característica primordial es que el poder Ejecutivo-Legislativo se comparte" (Sartori, 1996: 116). Empero, es posible distinguir al menos dos vertientes de parlamentarismo (Lijphart, 2000):

---

13 A diferencia del parlamentarismo, que supone un Ejecutivo colegiado, en el presidencialismo el Ejecutivo es unipersonal. Ahí se originaría esa "atmósfera imperial" que se le atribuye. Los miembros del gabinete, en consecuencia, según la visión crítica de Lijphart (1994: 151), adquieren el rango de "simples consejeros y subordinados del presidente".

14 Para Sartori (1996: 99) este cuarto criterio es "demasiado vago" y ya estaría incluido (implícitamente) en sus tres criterios, por lo cual no lo incluye.

a) *El mayoritario:* basado en la concentración del poder ejecutivo en gabinetes de un solo partido y de mayoría escasa, el predominio del gabinete frente al Parlamento, un sistema bipartidista, un sistema de elecciones mayoritario y no proporcional, y un modelo de gobierno contra oposición que propicia la competencia y el enfrentamiento. El modelo tipo es el Reino Unido.[15]
b) *El consensual:* basado en la división del poder Ejecutivo en gabinetes de amplia coalición, el equilibrio de poder entre Ejecutivo y Legislativo, un sistema multipartidario, un sistema electoral de representación proporcional, y un modelo de gobierno que induce la cooperación y el compromiso. Referentes de ello son gran parte de los regímenes políticos de Europa Occidental, en especial sus modelos más puros de Suiza y Bélgica.

Ahora bien, una vez caracterizadas las formas de gobierno presidencialista y parlamentaria,[16] podemos ya plantear las principales diferencias entre ellas. Según Stepan y Skach (1997: 203-204), la condición definitoria es que mientras el presidencialismo se plantea como un sistema de independencia mutua, el parlamentarismo es de mutua dependencia. Ello tiene relación con la idea de que en el presidencialismo los mandatos tanto del presidente como del Legislativo tienen origen y supervivencia separados. En el parlamentarismo, en cambio, el origen y la supervivencia del primer ministro y la Asamblea caminan juntos. Esto, que puede decirse en pocas palabras, tiene complejas consecuencias para la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo. En todo caso, a fin de exponer mejor la comparación entre presidencialismo y parlamentarismo, conviene recurrir a la propuesta de Lijphart (2000: 118-126), quien identifica tres *diferencias esenciales* y tres *contrastes adicionales* entre ambos sistemas. Podemos sintetizar su exposición en el cuadro 1:

15 Respecto a esta modalidad resulta interesante recordar la afirmación, casi sentencia, planteada por Lijphart (1994: 162) en sentido de que "presidencialismo implica mayoritarismo". Con el agravante de que no produce presidentes fuertes ni poderosos, sino paralíticos, frustrados e impotentes.

16 Una tercera vertiente, complementaria a la bipartición clásica, es la que plantea soluciones institucionales intermedias ("mixtas") que combinen aspectos del presidencialismo y del parlamentarismo puros. El ejemplo más citado es el *semipresidencialismo* de la Quinta República Francesa. "El semipresidencialismo es 'semi' porque divide en dos al presidencialismo al sustituir una estructura monocéntrica de autoridad con una autoridad dual (…) El presidente debe compartir el poder con un primer ministro; a su vez, el primer ministro debe conseguir un apoyo parlamentaria continuo" (Sartori, 1996: 136-156).

Cuadro 1
Diferencias y contrastes entre presidencialismo y parlamentarismo

	Criterio (variable)	Sistemas parlamentarios	Sistemas presidenciales
Diferencias esenciales (son clave para distinguir las dos formas de gobierno puro).	Confianza legislativa	El jefe de gobierno y su gabinete son responsables ante el Legislativo (dependen de su confianza) y pueden ser destituidos de sus funciones en una votación de no confianza o censura del legislativo.	El presidente es elegido por un período de tiempo constitucionalmente establecido y no puede forzársele a dimitir en virtud de un voto de no confianza del legislativo.
	Origen de la elección	Los primeros ministros son elegidos por los legisladores (el proceso de elección puede adoptar múltiples formas).	Los presidentes se eligen mediante votación popular (directamente o mediante un colegio electoral presidencial de elección popular)
	Tipo de Ejecutivo	Poseen ejecutivos colectivos o colegiados. El primer ministro y el gabinete forman un equipo colegiado.	Poseen ejecutivos unipersonales, no colegiados. Los miembros del gabinete son subordinados del presidente.
Contrastes adicionales (plantean serias excepciones empíricas y no son esenciales para distinguir las dos formas de gobierno).	Relación entre poderes	Falta de separación de poderes: – el Ejecutivo depende de la confianza del Legislativo, – las mismas personas pueden ser miembros tanto del parlamento como del gabinete.	Separación de poderes: – independencia mutua de los poderes Ejecutivo y Legislativo, – la misma persona no puede ejercer en ambos a un mismo tiempo.
	Poder del Ejecutivo sobre el parlamento	El primer ministro y su gabinete pueden disolver el Legislativo (o pedir al jefe de Estado que lo haga).	El presidente no puede disolver el Legislativo ni convocar a elecciones antes de que concluya el mandato definido.
	Número de ejecutivos	Poseen por lo general dos ejecutivos: un jefe de Estado simbólico y ceremonial, que dispone de escaso poder; y un jefe de Gobierno que, junto al gabinete, ejerce la mayoría de los poderes ejecutivos.	La regla habitual es que el presidente es al mismo tiempo el jefe de Estado y el jefe de Gobierno. Se concentran en una misma persona los poderes ejecutivos y la representación ceremonial.

Fuente: elaboración propia con base en Lijphart (2000).

Así señaladas las diferencias más relevantes entre presidencialismo y parlamentarismo, podemos ya ocuparnos de los términos del debate. Para el efecto dividiremos la exposición en dos apartados: el primero para mostrar la crítica al presidencialismo y el segundo para exponer su defensa.

1. Los críticos

La literatura más relevante en torno al debate que nos ocupa coincide en señalar que el origen de la confrontación se remonta al provocativo trabajo de Juan Linz difundido en 1984 como ponencia en el simposio sobre "Partidos políticos y transición democrática", celebrado en el Woodrow Wilson International Center

for Scholars de Washington. Este documento, que posteriormente fue publicado en una versión más breve en el *Journal of Democracy* (1990), se convirtió pronto en objeto de discusión.[17] Y fue reforzado, atendiendo las críticas recibidas, en un ensayo de más largo aliento publicado por el propio Linz en 1994 en el volumen colectivo: *La crisis del presidencialismo.* El enfoque adoptado en este documento, en sus diferentes versiones, como los mismos títulos indican (peligros/crisis), es radicalmente crítico y pesimista respecto al presidencialismo.

El núcleo de la artillería antipresidencial enarbolada por Linz y sus colegas de enfoque apunta al que sería el principal defecto y peligro: su *rigidez.* El cuestionamiento señala que hay una falta de flexibilidad en el presidencialismo, así como una evidente ausencia de mecanismos institucionales, para afrontar conflictos y situaciones de crisis política. Ello derivaría, como ya se dijo, no solo en una crisis del gobierno, sino en una crisis (y posterior caída) del régimen democrático. Así, el presidencialismo no solo sería más propicio para la quiebra del régimen, sino también más problemático en el proceso de transición a la democracia y, peor aún, en las tareas de consolidación del régimen político.

Dos rasgos del presidencialismo conducirían a tan fatal resultado:

a) La *legitimidad dual:* al ser elegidos por votación popular, el presidente y el Legislativo reclaman para sí la legitimidad de su mandato, lo cual se expresa en un conflicto de poderes que conduce al estancamiento y la crisis, especialmente en un escenario de gobierno dividido (cuando el presidente carece del apoyo de una mayoría parlamentaria).
b) El *período fijo de mandato:* la elección del presidente por un tiempo inalterable cierra constitucionalmente las puertas para la resolución de conflictos, pues ni el Parlamento puede destituir al presidente cuando le retira su confianza, ni el presidente puede disolver al Parlamento cuando éste es adverso.

Esta rigidez, traducida en la falta de procedimientos, genera salidas inconstitucionales a la crisis y está en la base de un sistema (el presidencialista) que se presenta como tendencialmente *inestable;* esto es, peligroso para la democracia. La hipótesis de Linz entonces es clara y concluyente: la forma de gobierno presidencialista contiene en sí misma el germen de su crisis cuando no de su autodestrucción.

Pero además del problema esencial de la rigidez del presidencialismo, la crítica señala también otros *defectos:*

17 En realidad la crítica al presidencialismo tiene su origen en el proyecto de investigación sobre la quiebra de las democracias que, a principio de los años setenta, puso en marcha Juan Linz. Ello se tradujo en un volumen sobre el tema editado en 1978 por Linz y Stepan. Allí se expone con claridad "la importancia del contexto institucional y las normas formales del juego para explicar los fracasos democráticos". A fines de los ochenta estos mismos investigadores impulsaron otro proyecto de investigación sobre la diferencia entre democracias parlamentaria y presidencial (Linz, 1997: 15-18).

– A diferencia del parlamentarismo donde "todos ganan", en el presidencialismo la misma naturaleza de la elección presidencial conduce a un juego de "suma cero" donde el ganador se lo lleva todo (la presidencia, el premio mayor), mientras los perdedores se quedan sin nada.
– En contraste con el parlamentarismo donde el primer ministro generalmente proviene del Parlamento y trae consigo una amplia experiencia acumulada, en el presidencialismo es grande el riesgo de que un *outsider* conquiste el poder,[18] sin ninguna experiencia para ejercer el cargo y, peor, sin el respaldo de un partido político sólido.
– Mientras en el parlamentarismo el jefe de Estado y el jefe de Gobierno generalmente son dos funciones (y personas) distintas, en el presidencialismo el presidente concentra ambas funciones y, por si fuera poco, es además jefe de su partido (así, la figura presidencial se convierte en ambigua y parcializada).
– Finalmente, también a diferencia del parlamentarismo donde el primer ministro es investido por el Parlamento y le debe a éste su confianza, la elección directa del presidente en el presidencialismo tiende a generar un estilo plebiscitario o populista de gobernar (el presidente se asume como la encarnación de la "voluntad del pueblo" y siente la "misión" de gobernar).[19]

Pero la crítica desplegada por Linz no se detiene en los peligros del presidencialismo; se ocupa también de sus (aparentes) *supuestos:* que el presidencialismo es más favorable a un liderazgo fuerte, que el gobierno presidencial es más adecuado para los Estados federales y que el presidente es "símbolo de integración" en sociedades plurales. Para este autor los tres supuestos son sencillamente falsos. Su afirmación se basa en contraejemplos que encuentra en gobiernos parlamentarios.

Esta visión general contraria al presidencialismo es compartida por otros importantes pensadores. Sartori (1996: 101, 109), por ejemplo, no admite matices cuando señala que "el presidencialismo, por mucho, ha funcionado mal; (y que) con la única excepción de los Estados Unidos, todos los demás sistemas presidenciales han sido frágiles –han sucumbido regularmente ante los golpes de Estado y otras calamidades". Ese "historial de fragilidad e inestabilidad" en el caso del presidencialismo latinoamericano encuentra sus causas, según este

18 Aquí se incluye el debate acerca de la *mediamorfosis*, esto es, los efectos de los medios de comunicación en la política y en la competencia electoral (especialmente en su vertiente de videopoder), lo que se traduciría en la personalización, la espectacularización y la sustitución de la política (Exeni, 2005).

19 En esta característica se concentra la crítica planteada por O'Donnell (1997: 293) a las *democracias delegativas*, "que se basan en la premisa de que la persona que gana la elección presidencial está autorizada a gobernar como él o ella crea conveniente, solo restringida por la cruda realidad de las relaciones de poder existentes y por la limitación constitucional del término de su mandato. El presidente es considerado la encarnación de la nación y el principal definidor y guardián de sus intereses".

autor, en la existencia de sistemas partidistas "equivocados" (multipartidismo y/o fragmentación) y en el hecho de que "de ninguna manera los presidentes son todopoderosos, aunque pueda parecerlo". En síntesis, pues, Sartori se suma a la crítica de Linz y la refuerza: "en última instancia –dice– el problema reside en el *principio de la separación de poderes*, el que mantiene a los presidencialismos de la América Latina en una perenne e inestable oscilación entre el abuso del poder y la falta del mismo".

Otro renombrado politólogo que también cuestiona el presidencialismo es Lijphart (1994: 148). Sin embargo, cómo él mismo aclara, su análisis no se concentra en la rigidez e inmovilismo de esta forma de gobierno (aunque comparte la crítica), sino en una *debilidad adicional:* "su marcada tendencia hacia la democracia mayoritaria". El problema es que el presidencialismo conduce a la concentración del poder no ya en un solo partido, sino en una *persona.* En ese horizonte, el presidencialismo es contrario al tipo de compromisos y pactos consociativos que pueden ser necesarios en el proceso de democratización y durante períodos de crisis. La paradoja es que la concentración del poder no se traduce en la existencia de presidentes fuertes, sino más bien en *demasiado poco* poder presidencial. El resultado: "presidentes que se sienten paralizados, impotentes y profundamente frustrados". La conclusión de Lijphart (1994: 165) es que "el presidencialismo es inferior al parlamentarismo, independientemente de que el presidente sea fuerte o débil". Si es fuerte, el sistema tiende a ser mayoritario; si es débil, genera conflicto, frustración y estancamiento.

Pero además de estas críticas asentadas en la naturaleza y características del presidencialismo como forma de gobierno, otro importante conjunto de cuestionamientos se refiere, ya lo hemos señalado, a las "combinaciones difíciles". En ese sentido es fundamental el trabajo de Mainwaring y Shugart (1997), quienes plantean la fórmula de que el presidencialismo ligado al multipartidismo y a la indisciplina partidaria produce algo así como el peor escenario posible. La idea es que el funcionamiento de los sistemas presidenciales depende directamente de la naturaleza del sistema de partidos y de cuán disciplinados sean los partidos políticos. La fragmentación partidaria aumenta las posibilidades de que el Ejecutivo carezca de apoyo legislativo (minoritaria proporción de bancas del partido del presidente) y se produzca un bloqueo entre ambos poderes. Asimismo, la indisciplina partidaria hace más difícil establecer relaciones entre el gobierno, los partidos y la legislatura.

Esta lógica de las combinaciones también es desarrollada por Lijphart en su *ranking* normativo resultante de la combinación de forma de gobierno (parlamentaria y presidencial) y tipo de representación (mayoritaria y proporcional). Así tenemos, en orden de "bondad", las siguientes clases: a) parlamentarismo con representación proporcional, b) parlamentarismo con representación por mayoría, c) presidencialismo con representación por mayoría y d) presidencialismo con

representación proporcional. Es evidente que muchos regímenes políticos de América Latina ocupan el último lugar de preferencias.

Otra importante fuente de crítica, con amplio sustento empírico y orientación cuantitativa, es la planteada por Stepan y Skach (1997: 190), quienes llegan a la conclusión de que "hay una correlación mucho mayor entre consolidación democrática y parlamentarismo puro, que entre consolidación democrática y presidencialismo puro". Según estos autores, la *condición definidora* (y limitadora) del presidencialismo: la independencia mutua, genera una serie de incentivos y normas que "fomentan la aparición de gobiernos minoritarios, desalientan la formación de coaliciones duraderas, maximizan los conflictos legislativos irreconciliables, incitan a los ejecutivos a que ignoren la constitución y estimulan a la 'sociedad política' a que periódicamente clame por un golpe militar". La paradoja es que se elige el presidencialismo suponiendo que es una forma de gobierno de ejecutivo fuerte, pero el resultado es que sistemáticamente se producen situaciones de estancamiento y quiebras democráticas.

2. Los defensores

La defensa del presidencialismo, en respuesta a los postulados enarbolados por Linz y los otros críticos, también encontró varios exponentes. Un primer grupo de trabajos se planteó más como refutación teórica de Linz que como defensa del presidencialismo. Ejemplo de ello son los artículos de Horowitz y de Lipset publicados en 1990 en el *Journal of Democracy*. Otro grupo de documentos se ocupó de modo específico de reivindicar la vigencia del presidencialismo y destacar sus méritos. Las compilaciones realizadas por Nohlen y Fernández (1991 y 1998) son testimonio de ello. Y un tercer grupo de trabajos va más allá al plantear que estamos en una nueva fase que cambia no solo los términos del debate, sino incluso su pertinencia: el presidencialismo de coalición.

En el primer grupo se cuestionan fundamentalmente los supuestos de los que parte Linz, así como la ausencia de atención a condiciones no necesariamente institucionales. Horowitz, por ejemplo, en su lúcido artículo sostiene que "las pretensiones de Linz no son sostenibles" debido a que: a) se basan en una muestra regional y demasiado selectiva de experiencias comparativas, procedentes principalmente de América Latina; b) se fundamentan en un punto de vista mecanicista e incluso caricaturesco de la presidencia; c) suponen un sistema particular para elegir al presidente, que no es necesariamente el mejor sistema; y d) al ignorar las funciones que puede desempeñar un presidente elegido en privado en una sociedad dividida, sus pretensiones anulan los admirables propósitos de Linz.

Según Horowitz, la creencia de Linz en sentido de que el presidencialismo ha contribuido a la inestabilidad en América Latina se basa en una muestra sesgada

de casos. "Si (Linz) se hubiera centrado en la inestabilidad en el Asia y África poscoloniales, el villano institucional hubiera sido sin duda el sistema parlamentario" (1996: 122). Por otra parte, la presidencia rígida caracterizada por Linz "no es la presidencia de hecho". La formación de gobiernos de coalición y la cooperación entre gobierno y oposición son aplicables también a los sistemas presidenciales. Además, la fórmula de que "el ganador se lo lleva todo" es una función de los sistemas electorales, no de las instituciones en abstracto.

Las otras críticas planteadas por Linz: la rigidez del término fijo, el gabinete débil y las perspectivas de abuso del poder presidencial, todas ellas –en palabras de Horowitz (1996: 125-126)– "son insignificantes en la práctica". No hay más que probabilidades de que el término fijo de un presidente elegido directamente provoque una crisis gubernamental, a que ésta ocurra a causa del término más flexible de un gobierno parlamentario. Si el presidente es conciliatorio lo serán también los ministros de su gabinete; ello es más importante para las organizaciones políticas que el hecho de que el gabinete sea débil o fuerte. Finalmente, el abuso de poder no es un monopolio presidencial; también los regímenes parlamentarios han sucumbido en este rubro.

En síntesis, Horowitz (1996) sostiene que "la disputa de Linz no es contra la presidencia, sino contra dos características que resumen la versión Westminster (mayoritaria) de la democracia": a) elecciones plurales que producen una mayoría de escaños expulsando a los competidores de un tercer partido; y, b) democracia de adversarios, con su tajante línea divisoria entre vencedores y perdedores, gobierno y oposición. Estas objeciones y argumentos se pueden invertir y dirigirlos en contra de los sistemas parlamentarios. Así pues, "la tesis de Linz se reduce a un argumento no contra la presidencia, sino contra la elección plural; no a favor de los *sistemas* parlamentarios, sino a favor de las *coaliciones* parlamentarias".

A mayor *inri*, Nohlen (2009) señala que la obra de Linz (1984) –institucionalista de viejo cuño, le llama– adolece de severa monocausalidad, pues coloca sobre el presidencialismo el peso del derrotero de la democracia latinoamericana. A esta observación añade otras tres, ya no solamente sobre el trabajo de Linz, sino acerca del tono general de los parlamentaristas. A saber: los protagonistas del parlamentarismo, señala Nohlen, no consideran en sus comparaciones las diferencias que existen en los entornos de los distintos países analizados y tienden a analizar la época de las democracias parlamentaristas exitosas en Europa con la época de los derrumbes de las democracias presidencialistas en América Latina. Por tanto, odiosa comparación.

En segundo lugar, los paladines del parlamentarismo asumen en Latinoamérica una sola opción o versión de presidencialismo, sin considerar sus distintas expresiones y la conveniencia de diferenciar entre sus varios tipos. Nohlen refiere también, en tercer lugar, "a la falacia de comparar una realidad, el presidencialismo en América Latina, con una posibilidad, el parlamentarismo como alternativa"

(Nohlen, 2009: 5). Si no existe ninguna experiencia de un sistema parlamentario en la región, entonces se hace examen de una comparación entre un fenómeno histórico y un fenómeno teórico. Otra odiosa comparación.

Y siguiendo con estas comparaciones, los impulsores del parlamentarismo plantearon en principio una sola propuesta para todos los países de la región, sin analizar el salto que implicaría pasar de un sistema a otro, y no se diga de analizar los contextos distintos y los efectos distintos (y no deseados) que pueden resultar de la aplicación de un solo modelo en contextos diferentes (Nohlen, 2009).

Lipset, por su parte, en su artículo acerca de "la centralidad de la cultura política", pone énfasis en la importancia de los factores económicos y culturales para explicar el funcionamiento del régimen político.[20] El supuesto es que mientras las instituciones políticas pueden ser objeto de más o menos sencillos procesos de reforma, los factores culturales son más difíciles de cambiar. Señala, además, que gran parte de la literatura crítica hacia el presidencialismo parte del supuesto de que un presidente es intrínsecamente más fuerte que un primer ministro, y que el poder está más concentrado en el primero. Lo evidente, en cambio –dice este autor–, es que los presidentes "contribuyen a crear partidos débiles y ejecutivos débiles, mientras que los parlamentos tienden a tener el efecto contrario" (1996: 130).

En este campo es relevante también el trabajo de Shugart y Carey (1992), quienes de algún modo apuestan a favor del sistema presidencial en razón de que éste permitiría conseguir dos objetivos distintos: la eficiencia (al elegir un Ejecutivo) y la representatividad (al dar voz en el Legislativo a diversos intereses). En ello radicaría la ventaja de contar con dos órganos distintos: presidente y Asamblea. Comparativamente, la limitación del parlamentarismo es que solo elige un órgano: el Parlamento, lo que se traduce en un precario balance entre eficiencia y representatividad. Persiste en todo caso el riesgo del presidencialismo en sentido de que el presidente se enfrente a un Parlamento dominado por una mayoría hostil.

Ahora bien, en cuanto a los defensores directos del presidencialismo (el segundo grupo), su enfoque apunta a enfatizar la necesidad de "adaptar más que reformar los sistemas presidenciales" (Nohlen, 1998: 16). Es decir, partiendo del reconocimiento de las limitaciones, pero también de las virtudes, del presidencialismo, apuestan por avanzar hacia mejores patrones de funcionamiento. Rechazan la visión de Linz y compañía por considerarla "determinista y universalista". El argumento es que la crítica al presidencialismo se basa en razonamientos teóricos o típico ideales y en solo aproximaciones cuantitativas sesgadas. Ello impide ver,

20 Aquí es pertinente señalar otras variables, condiciones contextuales, que se mencionaron en el debate como relevantes para el resultado de estabilidad o quiebra de la democracia. Me refiero al *desarrollo económico*, bajo el supuesto de que a mayor nivel de ingreso más democracia; el *tamaño de la población*, en sentido de que a menor pluralismo étnico, lingüístico y religioso mayor estabilidad democrática; y la *herencia colonial británica*, en la comprobada correlación entre tal herencia y la existencia de prácticas institucionales.

por una parte, la diversidad de presidencialismos existentes y, por otra, la estrecha vinculación de la forma de gobierno (las instituciones) con el contexto social y político en el cual tiene que operar (las estructuras), amén de la relevancia del desempeño de actores específicos. Para decirlo en otras palabras: esta especie de "fetichismo" institucional (Lanzaro, 2001: 18) desprecia a los actores e ignora las estructuras. El resultado: satanización del presidencialismo, en una vereda; elogio del parlamentarismo, en la otra.

El otro argumento –digamos irrefutable– a favor del presidencialismo en América Latina es de carácter empírico: como ya señalé, pese a los anuncios y pesimistas augurios de que esta forma de gobierno conduciría a la crisis y renovada quiebra de las democracias presidenciales, el hecho concreto es que tal pronóstico no se cumplió. Al contrario, las poliarquías latinoamericanas avanzaron hacia su consolidación y en ningún caso se optó por transitar hacia un sistema parlamentario. Es decir, se avanzó con sistemas presidenciales, lo que demuestra "una cierta flexibilidad y capacidad de adaptación (de estos sistemas) en medio de inmensos desafíos económicos, sociales y políticos" (Nohlen, 1998: 17). La tercera generación de defensores del presidencialismo en la región (Lanzaro 2001 y 2009), plantea la necesidad de una evaluación más ponderada de la democracia presidencial que señale sus defectos, pero también sus saldos favorables. La idea es avanzar en el establecimiento de las *variedades y variaciones* del presidencialismo, marcando para ello distinciones en función de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, las capacidades de las que goza la presidencia en el ámbito institucional y partidario, las facultades legislativas que éste pueda tener y su relación con el gabinete de ministros, el régimen electoral y, por supuesto, el sistema de partidos. El supuesto fuerte es que la "difícil combinación" de presidencialismo y multipartidismo, así como el mantenimiento de la representación proporcional en el Parlamento, "no generan necesariamente los efectos perversos que la literatura en la materia suele adjudicarles" (Lanzaro, 2001). Al contrario, estaríamos en una nueva etapa del presidencialismo latinoamericano donde la reforma institucional y el aprendizaje de los actores políticos generan alternativas de cooperación que otorgan estabilidad y eficiencia al régimen político.

3. Los "remedios"

La crítica/defensa del presidencialismo como forma de gobierno, en el caso de América Latina, vino acompañada ineludiblemente de fórmulas institucionales (o al menos caminos de reforma) orientadas a mejorar el escenario existente. Una primera respuesta apostó por *el cambio.* Es el caso de Linz y Valenzuela (1997), para quienes la crisis del presidencialismo solo podía ser superada mediante su abandono; es decir, con la adopción, lo antes posible y sin atenuantes, de sistemas

parlamentarios. El presidencialismo era innatamente tan propicio a la crisis e inestabilidad que no había forma de componerlo. El cambio de forma de gobierno sería el resultado de un cuidadoso diseño institucional.[21]

Una segunda alternativa ante los "peligros" del presidencialismo planteó más bien *opciones intermedias* (o mixtas). El ejemplo de esta vertiente es Sartori (1994), quien si bien comparte en esencia el diagnóstico crítico, señala diferentes caminos de salida. "¿Es el parlamentarismo un remedio?", se pregunta. Y su respuesta es un invento de ingeniería constitucional: el "presidencialismo alternativo o intermitente". Sartori no adopta la "opción parlamentaria" en atención a un motivo fundamental: "la democracia parlamentaria no puede funcionar a menos que existan partidos *adaptados al parlamentarismo*" (1994: 111). Como en América Latina no existen tales partidos ("organismos cohesivos y/o disciplinados"),[22] el tránsito hacia el parlamentarismo es improbable. Con partidos indisciplinados el parlamentarismo podría adoptar su peor forma: asambleas no funcionales.

En cuanto a la fórmula mixta propuesta por Sartori, el supuesto es que tanto el parlamentarismo como el presidencialismo pueden fallar en sus formas puras. De ahí la necesidad de buscar una combinación institucional de ambas. Sintéticamente, su fórmula alternativa es la siguiente, explicada mediante la simpática metáfora de los motores. El presidencialismo y el parlamentarismo son mecanismos impulsados por un solo motor. En el primer sistema el motor es el presidente; en el segundo, el Parlamento. Con frecuencia el motor presidencial falla al bajar a las intersecciones parlamentarias, en tanto que el motor parlamentario no tiene la potencia suficiente en el ascenso para la función de gobernar. El semipresidencialismo tiene dos motores que funcionan simultáneamente. El peligro es que ambos motores vayan en direcciones contrarias o, peor, se dirijan uno contra el otro. Para evitar ese conjunto de problemas (motores solitarios que fallan o motores simultáneos que se enfrentan), Sartori (1994: 168-175) plantea un sistema con dos motores "cuyas máquinas no se enciendan simultáneamente, sino sucesivamente (…) La idea básica es tener un sistema parlamentario motivado o castigado, respectivamente, por el desplazamiento del presidente, o por el reemplazo de éste. Mientras el sistema parlamentario funcione, se le deja ser. Pero si no puede cumplir las condiciones predeterminadas, entonces se apaga el motor parlamentario y se enciende el presidencial". Hasta aquí el ingeniero Sartori.

En cuanto a los sistemas mixtos, Nohlen (2009) es prudente al señalar que su implementación pasa, primero, por entender que el contenido del semipresidencialismo, en la versión europea, refiere a acercar el sistema parlamentario al

21 Es justo señalar, al respecto, que autores como Linz (1997) no ignoran el atractivo de alternativas intermedias (semipresidencialismo) ni tampoco desconocen las dificultades que implicaría una transición de presidencialismo a parlamentarismo.

22 En palabras de Linz (1997: 90): los partidos en el sistema presidencial son débiles, fragmentados, de clientela y personalistas. En otras palabras, promotores de inestabilidad política.

presidencial, mientras que en su versión latinoamericana, pasa por acercar el presidencialismo al parlamentarismo: la idea es atenuar las características de cada una de las categorías originales. En ese sentido, para Nohlen, la propuesta de Sartori (1994) tiene limitaciones, toda vez que no considera que en el semipresidencialismo europeo (el caso francés, específicamente), existe un sistema mayoritario que rige tanto para las elecciones parlamentarias como para las presidenciales; en tanto que en Latinoamérica los parlamentos se eligen de acuerdo a sistemas proporcionales y, por tanto, la combinación del sistema mayoritario para elecciones presidenciales y proporcionales para parlamentarias, puede dar lugar a la temida fragmentación, que es, precisamente, la característica que a Sartori le interesa atenuar.

Sigamos con los remedios. A diferencia de los dos anteriores (los críticos), un tercer grupo de autores (los defensores) plantean no la opción parlamentaria ni la salida mixta, sino *la renovación* de la opción presidencial. Es decir: mantener el sistema presidencial pero reformarlo y reforzarlo. En esta línea se inscriben Nohlen y Valenzuela (1991 y 1997), bajo los siguientes criterios: a) la necesidad de una apreciación histórica del presidencialismo (no su negación teórica), b) un diagnóstico multicausal y de causalidad circular (no el análisis monocausal y unidireccional de sus críticos basado en el dominio de la variable institucional), c) la recomendación de reformas incrementales de adaptación del presidencialismo (no un salto categorial de un sistema de gobierno a otro), y d) la valorización de las diferentes propuestas en consideración de contextos concretos y elementos específicos de cada país (no de acuerdo a criterios de medición cuantitativos de acuerdo a la receta generalizada de un sistema parlamentario) (Nohlen, 1998: 24-25).

La reafirmación del presidencialismo como forma de gobierno en América Latina se basa, por una parte, en el reconocimiento de algunas de sus importantes virtudes y, por otra, en el principio de su diversidad. En el primer caso, se reivindica la matriz presidencial en los siguientes aspectos: i) los votantes identifican de manera más nítida a los candidatos para la jefatura de gobierno, ii) los eligen por lo general en términos inmediatos y directos, iii) tienen en principio la certidumbre de que permanecerán en el cargo por un período establecido, y iv) el jefe de gobierno se obliga a asumir una responsabilidad directa acerca del rumbo político en su gestión. A ello se agrega, como esencia del sistema presidencial y como principal fortaleza, la separación de poderes, el sistema de controles mutuos y de equilibrios institucionales (Lanzaro, 2001: 19).

En cuanto a la diversidad del presidencialismo, la idea es que esta forma de gobierno no asume una forma única y uniforme, sino que admite matices y diferentes tipos. Algunos de estos tipos son mejores que otros, por lo cual el camino de renovación debería apuntar a configurar determinados tipos de presidencialismo (especialmente los de compromiso y de coalición) y no otros (especialmente los monocolor y minoritarios) (véase Nohlen, 1998 y Lanzaro, 2001).

4. La nueva combinación

Es en esta búsqueda de renovación y fortalecimiento del presidencialismo que surge la necesidad de apostar por una nueva fórmula, difícil pero viable: el presidencialismo de coalición. Asumiendo que tanto los gobiernos monocolor, hijos de ganadores absolutos, como los gobiernos minoritarios, padres de perdedores relativos, son intrínsecamente despreciables por ser contrarios a la cooperación, se plantea la necesidad de apuntalar gobiernos mayoritarios de coalición como la modalidad más apropiada, en el presidencialismo multipartidario, para asegurar la estabilidad del régimen democrático. Hay aquí una importante relación entre institución de gobierno (presidencialista), estructuras políticas (multipartidismo) y modalidad de conformación del gobierno (de coalición). He ahí la "combinación adecuada".

Pero llegar al reconocimiento y aceptación de que los presidencialismos multipartidarios con coaliciones de gobierno son formatos político-institucionales *aptos* para el mantenimiento de la estabilidad democrática no fue algo sencillo. Al contrario, se produce luego de un largo y penoso recorrido. Es algo así como la "iluminación" al final del oscuro y bombardeado túnel. Al respecto, es por demás interesante la reconstrucción que plantea Chasquetti (2001) del nexo entre instituciones de gobierno, estructuras políticas y estabilidad de la democracia. Distingue para ello cuatro postulados.

El primero, planteado por Duverger en los años cincuenta, es que el *bipartidismo* (la bipolaridad, el dualismo), combinado ya sea con el presidencialismo o con el parlamentarismo, genera estabilidad. El segundo postulado, sostenido por Lipset y Lijphart en los años sesenta, es que en sociedades plurales, fragmentadas y complejas, el *multipartidismo*, mezclado con el parlamentarismo, es el más apropiado para asegurar la mayor representatividad posible en el horizonte de una "democracia consocionalista". El tercer momento se ubica en los años noventa, con Sartori, Stepan, Skach y Sulleiman como exponentes, en el sentido de que el *semipresidencialismo*, combinado con sistemas tanto bipartidistas como multipartidarios (en un diseño institucional mixto), conduce a la estabilidad del régimen político. Finalmente, el cuarto postulado, ya mencionado en estas páginas, es la "*difícil combinación*" advertida por Mainwaring también en los noventa: presidencialismo más multipartidismo conduce a la inestabilidad de la democracia, bajo el supuesto de que el principal enemigo es la fragmentación política.

Así las cosas, podemos concluir este apartado señalando que, en las actuales condiciones, la dicotomía gruesa presidencialismo versus parlamentarismo resulta insuficiente cuando no inútil. En consecuencia, parece necesario hilar más fino, como se lo está haciendo en los recientes trabajos sobre el tema, sin acusaciones previas ni condenas inexorables. El presidencialismo, en principio, no puede entenderse sino en interacción con el sistema de partidos (considerando en especial

el número efectivo de partidos y el nivel de disciplina) y con los poderes presidenciales (de decreto, de veto y metaconstitucionales) (Mainwaring, 2002). Más todavía. Es pertinente sostener que el futuro del presidencialismo multipartidario tiene que ver con su capacidad de formar coaliciones de gobierno estables, eficaces y legítimas. Ello nos conduce a la pregunta por el tipo de coaliciones requeridas, las razones por las cuales se constituyen y las condiciones que las hacen posibles. De ello nos ocuparemos en la siguiente parte de este capítulo.

II
Coalición gobernante: el eslabón encontrado

¿Por qué son importantes las coaliciones políticas en el modelo presidencialista? Por muchas razones, como veremos más adelante. Pero quizás la más relevante, digamos imprescindible, sea una razón de orden aritmético. Me refiero a esa necesidad aditiva que, cual requisito insoslayable, habita en el corazón mismo del presidencialismo multipartidario: la mayoría congresal. Ello, claro, en el supuesto de que las elecciones no producen ganadores absolutos ni, por tanto, gobiernos monocolor. Para decirlo como hipótesis: la sustancia del pacto político en el presidencialismo radica en que dos o más partidos, aliados para conformar una coalición gobernante, aseguren que el Ejecutivo tendrá respaldo mayoritario del Poder Legislativo. Las coaliciones políticas, pues, en su cuna, tienen un cordón umbilical numérico.

Asumir conceptualmente el enfoque mencionado tiene algunas consecuencias analíticas. La primera, asaz evidente, es que los actores protagónicos de las coaliciones, con arreglo al monopolio de la representación política que ejercen en una democracia liberal-representativa, son los partidos políticos.[23] Segunda consecuencia: los andamios de la coalición, tanto en su formación cuanto en su funcionamiento, se orientan de modo primordial en función de los vínculos más o menos disciplinados y previsibles entre el Ejecutivo y el Congreso. Tercera: la coalición política en situación de gobierno, más allá de las diferencias e intereses de los socios que la componen, debiera cumplir, al menos, con cuatro exigencias:[24]

23 En el caso boliviano, a partir del año 2004 con la aprobación de la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, se quiebra el monopolio de la representación por parte de los partidos y se abre la competencia electoral a otras organizaciones políticas, en especial a nivel regional y local.

24 Utilizo aquí algunos de los elementos planteados por Kaare Strom (1990) en su definición de coalición gobernante, que retomaremos más adelante.

formalizar un compromiso, definir metas comunes, juntar recursos para obtenerlas y asumir una durabilidad a plazo fijo.[25] Y cuarta consecuencia analítica: la condición aritmética, siendo en principio un fin en sí mismo, se convierte pronto en medio para la distribución de beneficios.

Antes de proseguir con la caracterización de las coaliciones gobernantes y su incidencia en el presidencialismo multipartidario, conviene exponer algunas precisiones conceptuales. Hablar de la lógica del pacto y su ejercicio en democracia implica asumir un horizonte de *cooperación* en la dinámica del sistema político. ¿Qué significa esto? Que los actores, bajo un principio de reciprocidad y en un escenario de interacción, son capaces de arribar a soluciones de compromiso. Así, la negociación, el acuerdo, las alianzas son asumidos como una forma de entender la política. Ello no significa, nunca estará demás la advertencia, que el *conflicto* se ignore o, peor, desaparezca. Al contrario: cooperación y conflicto habitan juntos en los patios interiores de la competencia política.

Como se sabe, en un precursor trabajo elaborado hace más de ochenta años, Carl Schmitt señaló que lo constitutivo de lo político, su núcleo esencial, es la distinción entre amigo y enemigo. Esta percepción, cuyo referente sustancial es el conflicto, responde básicamente a tres supuestos: que el enemigo es un enemigo público *(hostis)*, diferente al competidor o adversario privado *(inimicus)*; que es esencialmente distinto, percibido como "el otro", el extraño; y que las relaciones con ese enemigo se plantean en términos de antagonismo extremo, de máxima hostilidad. "El enemigo político –sostiene Schmitt (1999: 57)– no necesita ser moralmente malo, ni estéticamente feo; no hace falta que se erija en competidor económico, e incluso puede tener sus ventajas hacer negocios con él. Simplemente es el otro, el extraño". Es decir, el enemigo político se presenta como *existencialmente distinto.* Y lo es, esto resulta fundamental, "en un sentido particularmente intensivo". En esas condiciones nos encontramos ante la imposibilidad de lograr acuerdos con un enemigo absoluto al que hay que destruir o, al menos, someter.

Es evidente que la lógica del pacto demanda un cambio radical de premisas. La primera condición, necesaria, es la superación de la enemistad absoluta, esto es, asumir que no se puede eliminar al enemigo ni eludir la interacción. El segundo cambio es que el otro, el extraño, se convierte en opositor, lo que significa aceptar la disidencia y reconocer al contrincante político como interlocutor válido. Y lo tercero es que la agrupación de amigos y enemigos no se produce en razón de valores absolutos, verdades irrenunciables, sino en el marco de reglas compartidas, de cauces institucionales que establecen las condiciones para la competencia política. Ello, sobre la base del ejercicio de valores como la diversidad, el pluralismo y la tolerancia. El conflicto persiste, pero en un disminuido grado de intensidad.

25 Me refiero a la duración del período constitucional de gobierno, que en América Latina oscila entre cuatro y seis años.

Podemos asumir entonces, por una parte, que la lucha política entre los antagonistas adquiere un cauce no solo limitado, sino institucional; y, por otra, que es necesario pensar en un tipo de enemistad diferente, digamos "circunstancial". En democracia es evidente que las instituciones políticas existentes inducen –y hasta condicionan– el camino de la concertación entre los actores. Es decir, de algún modo la competencia política, como resultado de la configuración institucional, se convierte en asunto de aliados potenciales. ¿Y el enemigo que hemos denominado circunstancial? Está claro que se trata de una noción diferente a la de enemigo absoluto. Es una "enemistad", si cabe la expresión, más ligera y diluida; sujeta a negociación entre los actores políticos en razón de sus propios intereses. Una enemistad, en fin, que fácilmente puede convertirse en su contrario: amistad circunstancial.

En ese marco resulta pertinente sostener que el conflicto no tiene que desembocar necesariamente, por definición, en lucha abierta y violenta; el conflicto puede también derivar en acuerdos, en el reconocimiento de la posibilidad de encontrar ciertas reglas procedimentales que permitan la coexistencia de valores e intereses distintos, el carácter relativo de la hostilidad y la transformación de la enemistad antagónica en pluralidad política. Se trata de admitir que el pacto político no está dado de una vez y para siempre, sino que es negociable. Mejor aún: que el *acuerdo* no pone fin a la discusión y la competencia ni, menos, al conflicto. El acuerdo es, más bien, un compromiso para seguir discutiendo y para continuar la lucha, un arreglo temporal a fin de llegar al en

tendimiento con *el otro*. Por ello, en la lógica del pacto los conflictos no pueden plantearse en términos de antagonismos irresolubles, sino como acuerdos para alcanzar lo posible. Nada de esto equivale a ignorar, valga la insistencia, que lo político se define, constitutivamente, como lucha por el poder.[26]

1. El pacto político: variaciones y arenas

Así planteadas algunas señales –que retomaremos más adelante en el estudio de caso– acerca de la relación entre cooperación y conflicto, y el modo en que éstas se despliegan en la lógica del pacto político, es necesario proponer una distinción analítica respecto a la idea de coalición. Si bien podríamos hablar de *grados del pacto* en democracia, quizás resulte más pertinente abordar el asunto en clave clasificatoria. El propósito es señalar de modo específico las diferencias entre coalición y alianza, por una parte; y entre coalición y acuerdo, por otra. Para el efecto, como esquema guía, propongo el cuadro 2 a continuación:

26 Para ampliar la reflexión acerca de lo político, la enemistad y el conflicto, véanse especialmente los trabajos de Schmitt (1999) y de Serrano (1995 y 1996).

Cuadro 2
Bases para una clasificación de los pactos políticos

Variable / Clase	Acuerdo	Coalición	Alianza
Duración prevista	Transitoria	Plazo fijo	Permanente
Nivel de organización	Ninguna	Mínima	Mediana
Alcance asumido	Arreglo	Compromiso	Unión
Propósito declarado	Asunto puntual	Programa compartido	Proyecto común
Objetivo	Concertar una reforma (política pública)	Lograr beneficios y ventajas electorales, parlamentarios y/o de gobierno	Establecer un horizonte político para acceder al poder (echar abajo un gobierno o sostenerlo)

Fuente: elaboración propia.

No es propósito de este estudio desarrollar una clasificación ni menos fundamentarla, por lo cual simplemente aportaré algunos elementos que nos permitan identificar la figura de coalición comparándola con otros arreglos. En esa búsqueda, como puede observarse en el cuadro 2, recurro al auxilio de cuatro variables.[27] Veamos la primera: ¿cuánto debe durar un pacto político para que podamos hablar de coalición? Como ya se señaló, la *durabilidad* de una coalición gobernante, de modo ideal, tiene plazo fijo: el período constitucional preestablecido; es decir, se inicia luego del proceso electoral y concluye al finalizar la gestión de gobierno. En ese sentido, en razón de su permanencia en el tiempo, la coalición se diferencia del acuerdo, que es simplemente un entendimiento transitorio y efímero; y de la alianza, que plantea una situación de unión durable, no ocasional. Así, los socios de la coalición (que ya sabemos que son partidos políticos) asumen el compromiso, formalizado o no, de asociarse durante un tiempo determinado que da razón de su estabilidad. En palabras de Sartori (1996: 106-107): "para que sea significativo, el concepto de coalición supone un mínimo de constancia, es decir, alguna clase de entendimiento duradero que abarca una gama congruente de temas; las coaliciones que se forman la noche anterior a la votación no son coaliciones…; se trata más bien de parches".

Segunda variable: ¿cuán orgánico debe ser un pacto para alcanzar el rango de coalición? Si bien es difícil pensar en términos de *organización* formal, podemos señalar que, al menos, una coalición gobernante debiera contar con instancias y mecanismos mínimos de coordinación interpartidaria que, a su vez, garanticen

27 Las primeras dos variables: duración y nivel de organización fueron planteadas hace medio siglo por Duverger (1996) en su innovador trabajo sobre los partidos políticos. Véase especialmente el capítulo "Dimensiones y alianzas".

tres niveles de relación: entre el Ejecutivo y la mayoría oficialista en el Legislativo, entre el presidente y los líderes en ejercicio de los partidos socios, y entre la coalición gobernante y los partidos de oposición. Que esta suerte de coordinadora interpartidaria sea eficaz para los propósitos de la coalición y tenga una estructura más o menos consolidada es otra cosa. Lo relevante es que se distingue tanto de la ausencia de organización entre quienes arriban a un acuerdo puntual, así como de la necesidad de armazones comunes y compartidos entre los partidos que asumen una alianza. En un acuerdo la organización es innecesaria, en tanto que en una alianza se convierte en parte fundamental de la nueva estructura. Es claro que un nivel de organización completa ya no daría cuenta de una alianza entre dos partes, sino de una fusión o unidad, caso en el cual podríamos hablar, como hace Duverger (1996: 349), de "superpartido". Pero nuestra preocupación, en este libro, se sabe, son las coaliciones.

Sigamos con las variables. Tercera interrogante: ¿cuál es el *alcance* requerido para que un pacto sea asumido como coalición? Aquí los límites pueden ser difusos y cambiantes, pero quizás podamos señalar que una coalición gobernante, a diferencia del solo acuerdo y de la alianza, implica que los partidos socios asumen compromisos, el más evidente de los cuales es asegurar umbrales mínimos de estabilidad, ya se ha dicho, mediante el respaldo congresal mayoritario al presidente cuya elección, dependiendo del formato político-institucional, puede depender también de la propia coalición. Es decir, la coalición se caracteriza por formalizar un compromiso de asociación, lo que puede traducirse en una declaración básica de principios hasta, en el otro extremo, un plan de gobierno. Ello no ocurre en el acuerdo, que supone la existencia de un arreglo específico entre dos o más partidos políticos para la toma de decisiones (con frecuencia la aprobación de una ley o la concertación de un proceso de reforma). Por su parte, la alianza va más allá del solo compromiso, ya que demanda una unión, algo así como un contrato explícito por el cual las partes concurrentes definen sus responsabilidades en el nuevo esquema.

Última indagación, cuarta variable: ¿cuál es el *propósito* declarado de la coalición gobernante en el momento de su formación y, luego, como horizonte de funcionamiento? De algún modo ha sido señalado pues existe estrecha relación con las variables anteriores, pero conviene precisar que una coalición política que asuma un compromiso de gobierno, con organización mínima común en un plazo previsto, no puede sino formalizar un programa compartido donde se definan, con más o menos precisión, los fines que orientarán el trabajo de la coalición en función del reconocimiento de metas comunes y los medios para alcanzarlas, de acuerdo a un plan de gestión pública para el período constitucional previsto. Esta base programática diseñada por la coalición gobernante es distinta a los arreglos puntuales, explícitos o implícitos, que se logran en un acuerdo sobre cuestiones específicas. Y difiere también de los proyectos políticos adoptados en una alianza,

los cuales van más allá de una gestión de gobierno (o de oposición) y trascienden los procesos electorales.

En síntesis, pues, la necesidad de una coalición política se explica, en última instancia, por la búsqueda, por parte de los partidos que la componen, de beneficios y ventajas electorales, parlamentarias y/o, en su esencia, de gobierno. Tomando nota de las cuatro variables que he señalado, la coalición gobernante no se limita a la concertación de reformas, que pueden ser producto de un acuerdo político, pero tampoco llega a establecer, como en la figura de alianza, un horizonte político de poder que tiene relación no solo con políticas públicas, sino con un horizonte de futuro. Quedan expuestas de ese modo las características que configuran una coalición gobernante y la diferencian de un entendimiento puntual, por un lado, y de una unión permanente, por otro. Estas distintas formas que asume el pacto político en democracia: *acuerdo*, *coalición* y *alianza*, pensadas en el horizonte de la cooperación, pueden encontrar su contraparte en figuras equivalentes en la lógica del conflicto, a saber: *disidencia*, en clave de rivalidad; *oposición*, en términos de enfrentamiento político; y *ruptura*, en un marco de hostilidad. Para efectos de indagar la andadura de una coalición gobernante, el referente en el espejo es la oposición.

Ahora bien, la distinción aquí establecida entre acuerdo, coalición y alianza tiene utilidad analítica, para los propósitos de esta investigación, en tanto nos permita establecer dos señales de ubicación. La primera es que una coalición gobernante no es equivalente a la idea de partidos que se fusionan, generalmente en la fase electoral, y caminan juntos perdiendo su identidad política.[28] En la coalición gobernante los partidos asociados mantienen su autonomía como tales, incluidas sus siglas partidarias, estructura y liderazgo.

La segunda señal de ubicación es que la coalición gobernante, caracterizada por la presencia en el Ejecutivo de dos o más partidos políticos y el apoyo de una mayoría de escaños en el Legislativo; esa coalición, decía, no puede confundirse con un partido minoritario en función de gobierno que alcanza pactos *esporádicos* (*ad hoc*) con otros actores sobre cuestiones específicas, o pactos *de legislatura* para obtener el apoyo explícito y estable de uno o más partidos o fracciones de partido. En otras palabras: hablar de gobierno de coalición implica asumir la presencia directa de los socios en el Gabinete y no solamente una figura de respaldo, más o menos variable y comprometido, en el Congreso.[29]

---

28 En realidad, en este caso, antes que fusión entre dos o más partidos de similares características, el arreglo más frecuente es el de un partido grande que absorbe a uno o más partidos pequeños.

29 Esta tesis, así como la distinción entre gobierno de coalición y gobierno monocolor con pactos esporádicos o pactos de legislatura, corresponde a Matas (2000: 11-12), quien ubica la participación en el Gabinete como requisito ineludible e inequívoco de un gobierno de coalición.

Este último punto nos lleva a una consideración esencial: la clasificación de las coaliciones políticas en razón de su ámbito de desempeño. ¿Dónde se produce la dinámica de colaboración entre dos o más partidos políticos a fin de obtener las metas previamente adoptadas? Aquí pueden ubicarse con claridad tres "arenas políticas", en estrecha interrelación (Reniu i Vilamala, 2001): la electoral, la parlamentaria y la de gobierno. Tendríamos así, considerando el tiempo político que va de una elección nacional a otra, tres clases de coaliciones.

La primera es la coalición *electoral*, definida por la necesidad de obtener votos que se traduzcan en escaños parlamentarios. Supone que los partidos convertidos en socios ante un proceso electoral definen candidaturas comunes, la más decisiva de las cuales es la presidencial, pero se extiende hacia todos y cada uno de los puestos electivos de representación y de gobierno. Asimismo, establecen una oferta electoral común, con énfasis en los fines que se persiguen en caso de acceder a la función de gobierno, traducida en una estrategia de campaña. Este tipo de coaliciones está de algún modo condicionado a las similitudes y diferencias que existen entre los partidos coligados en una serie de cuestiones, tales como su declaración de principios, la base social de apoyo, su tamaño como organización, los intereses políticos, su identidad y, de modo principal, el liderazgo. Es importante señalar, además, que una coalición electoral, para ser tal, debe ser explícita (no tácita), de alcance nacional (no solo local) y forzada (no facultativa).[30] En ello interviene, claro, el nivel de centralización de cada uno de los partidos socios. Finalmente, respecto a este tipo de coalición, hay quienes sostienen que generalmente se trata de "acuerdos negativos", esto es, contra un adversario común.[31]

La segunda clase que nos ocupa son las coaliciones *parlamentarias*. Surgen como resultado de procesos de negociación poselectoral, una vez que cada partido político ha recibido determinado número de votos que se traducen, dependiendo de las reglas pertinentes de conversión, en escaños en el Legislativo. Es claro que las coaliciones electorales, en función de su desempeño electoral, pueden prolongarse como coaliciones parlamentarias. Empero, las más relevantes son las coaliciones que se producen luego de los comicios con arreglo a sus resultados. Para el propósito que nos ocupa, la configuración de coaliciones parlamentarias está subordinada al surgimiento de la coalición gobernante. En este caso, el pacto

30 Esta última característica hace referencia al hecho de que una coalición electoral forzada adopta y ofrece al electorado una lista completa de candidatos únicos, en tanto que sería facultativa si, como en el caso de la segunda vuelta, la decisión del votante, respecto a las opciones de elección, fuese discrecional.

31 Se trata de una suerte de "unión de espanto" como bien señala Ollier (2001: 13-28) citando casos de América Latina como la Concertación en Chile, contra la derecha pinochetista; la coalición entre blancos y colorados en Uruguay, contra el Frente Amplio de izquierda; la coalición entre varias expresiones de centro derecha en Brasil, contra Lula y el PT. La idea, en principio, es "calibrar a qué se enfrentan".

multipartidario en el Congreso no hace más que ratificar un compromiso de gobierno previamente alcanzado y se expresa como apoyo formalizado al Poder Ejecutivo por parte de una mayoría oficialista ("*stable voting coalitions*"). Pero las coaliciones parlamentarias adoptan también caminos autónomos. Tal es el caso de los ya mencionados pactos esporádicos, para asuntos concretos, y los pactos de legislatura, orientados a respaldar desde el Legislativo la función de gobierno sin asumir responsabilidades ministeriales. Esto último tiene que ver con una dinámica más o menos estable y cambiante de conformación de mayorías ("*jumping majorities*"), y requiere negociaciones sucesivas y puntuales entre el partido de gobierno y las fuerzas de oposición. Todo ello, en razón de políticas que son objeto de transacción, en especial el diseño de medios para alcanzarlas, y la distribución de cuotas de poder en el Legislativo (directivas de las Cámaras y control de comisiones parlamentarias).

Finalmente tenemos las coaliciones *gobernantes*, que constituyen la expresión más relevante de la lógica del pacto político en democracia. Son el resultado del compromiso de dos o más partidos políticos para asegurar la investidura del primer mandatario y compartir la responsabilidad de gobierno. Su composición, en el caso del presidencialismo multipartidario que nos ocupa, responde a las posibilidades reales que tienen los contendientes de acceder al premio mayor: la presidencia. Es evidente, entonces, que el partido del presidente constituye el pivote de la coalición. Estos pactos suponen la distribución de cuotas de poder en el Ejecutivo (ministerios y entidades descentralizadas), así como el diseño y ejecución de políticas (programa). He ahí las dos motivaciones principales, en interacción, del pacto: los cargos (*office-seeking*) y la influencia sobre las políticas (*policy-seeking*). En todo caso, el propósito último, estratégico, de una coalición gobernante sería garantizar la estabilidad del gobierno y, en ese marco, la gobernabilidad del régimen político. Para el efecto, despliega estrategias de apoyo parlamentario de la mayoría oficialista, dinámica en la cual es clave el porcentaje de escaños controlados por el partido del presidente y sus socios.

En general, el principio fundamental que rige las coaliciones políticas, en especial las gobernantes, es el *poder compartido*. Consiste básicamente en el hecho de que "varios partidos políticos tienen poder en instituciones relevantes" (Colomer, 2001: 179). O por oposición: ningún partido político, en solitario, "tiene poderes legislativos y ejecutivos absolutos".[32] Este escenario tiene que ver con los resultados producidos por las reglas electorales, en especial la representación

32 Esta característica corresponde a la definición de "gobierno dividido" (y de "gobierno unificado") de Colomer (2001: 159-226). El supuesto es que ningún partido político, incluido el del presidente, tiene mayoría absoluta de escaños en el Legislativo, lo cual da cuenta de la división *horizontal* del gobierno; en tanto que el hecho de que el partido del gobierno central no controle la mayor parte de los gobiernos regionales o locales expresa la existencia de gobierno dividido *verticalmente*.

proporcional, y los mecanismos institucionales que inducen la cooperación entre los actores políticos. Así pues, estas coaliciones gobernantes basadas en el principio del poder compartido son distintas, por una parte, de los gobiernos conocidos como "de unidad nacional", que se conforman en respuesta a situaciones de crisis interna o amenaza externa; y, por otra, a las alianzas producidas como paso previo a la fusión de los partidos que la integran.

Ahora bien, si observamos las tres clases de coaliciones que hemos mencionado: electorales, parlamentarias y gobernantes, veremos que existen estrechos vínculos entre ellas. La relación más evidente se produce entre una coalición de gobierno que, como requisito, presupone el respaldo de una coalición parlamentaria. Así tenemos la coalición oficialista. Pero también puede ocurrir, como ya he señalado, que se conforme una coalición parlamentaria sin relación directa con el Ejecutivo, caso en el cual estaríamos ante una coalición "de sostén" o, también, una coalición opositora al gobierno. Es evidente, como he insistido desde el principio, que una coalición gobernante que no disponga de respaldo mayoritario y más o menos disciplinado en el Legislativo tiende a convertirse en una coalición inviable. Y demás está decir que las coaliciones electorales exitosas son propicias para convertirse en coaliciones tanto parlamentarias como de gobierno. Hasta aquí esta clasificación en razón de la arena política.

2. Teorías de coalición

Como habrá podido observarse, además del principio fundamental del poder compartido que cruza transversalmente toda la lógica de las coaliciones políticas, hay dos *ejes analíticos* centrales que han sido mencionados a lo largo de la exposición. Me refiero, por una parte, al *tamaño* de la coalición, definido tanto por el número de escaños como por el número de partidos socios; y, por otra, a las *preferencias políticas* y programáticas de los integrantes de la coalición, lo cual tiene relación con la (des)conexión ideológica. En el primer caso, la motivación principal para conformar una coalición sería la distribución de cuotas de poder; en el segundo, en cambio, la preocupación apuntaría al diseño de políticas públicas. Ambos principios: el del tamaño y el de la conexión ideológica, están en la base de las teorías formales de las coaliciones políticas, inauguradas a principios de los años sesenta por William Riker (1962) con su precursora obra *The theory of political coalition*. El supuesto de este enfoque es la racionalidad de los actores que, dadas sus preferencias, toman decisiones para producir determinados resultados. La consecuencia de ello es la formación de coaliciones de distinto tipo.

En estas teorías hay una marcada búsqueda de predicción. La exigencia deductiva es clara y precisa: dados un conjunto finito de supuestos, ¿qué tipo de coalición es probable? Las respuestas tienen que ver con dos principios y sus

variantes: el del mínimo tamaño y el de la máxima proximidad ideológica. Según el primero, "dada una información perfecta y completa, los jugadores deben preferir las coaliciones ganadoras mínimas a otras coaliciones ganadoras mayores". La información requerida es el número de escaños que tiene cada partido, lo que permite realizar todas las combinaciones aritméticas posibles; los jugadores, se sabe, son los partidos políticos con representación parlamentaria; y la idea de "ganador mínimo" se refiere al porcentaje más ajustado posible de escaños para lograr la mayoría absoluta de las Cámaras sin necesidad de incluir en la coalición a socios superfluos. El supuesto es que a menor tamaño de la coalición, mayor cuota media de recompensa entre quienes la componen.

El segundo principio, a su vez, señala que los jugadores se coligan de modo preferente con los adyacentes en la escala política, buscando la máxima proximidad ideológica posible. Ser socios adyacentes significa que están uno al lado del otro en la dimensión izquierda-derecha; y hallarse próximos ideológicamente implica mantener una conexión en términos de preferencias políticas y programáticas. Así, mientras de acuerdo al primer principio las coaliciones se forman buscando el mínimo tamaño, según este segundo principio el surgimiento de las coaliciones se orienta en función de la mínima heterogeneidad. Se trata de evitar socios lejanos. El supuesto es que a menor distancia ideológica entre los socios, mayor posibilidad de influir en el programa de gobierno y en las políticas públicas que vayan a implementarse. La dificultad "técnica" radica en ubicar de modo inequívoco a los partidos en una escala política unidimensional. Estas teorías formales, que configuran la llamada "escuela estadounidense" de las coaliciones políticas, pueden sintetizarse en el cuadro 3, elaborado según la sistematización propuesta por Lijphart (2000: 97):

Cuadro 3
Características de las teorías formales de coalición

Teoría	Principio	Implicación	Supuesto	Exponente
Coaliciones ganadoras mínimas	Del tamaño	Solo participan los partidos mínimamente necesarios para que el gabinete tenga mayoría / No incluye partidos innecesarios	Los partidos políticos quieren maximizar su poder (carteras en el gabinete)	Riker (1962)
Coaliciones de tamaño mínimo	Del tamaño	El gabinete está basado en una mayoría parlamentaria lo más estrecha posible	Maximización del poder (mayor cuota entre los socios)	Gamson (1961)
Coaliciones con el menor número de partidos	"Proposición negociadora"	Formación de coaliciones ganadoras mínimas con el menor número de partidos posible	Coalición con menos partidos: – las negociaciones y los regateos son más fáciles de llevar a cabo, – es más fácil conservar la coalición unida.	Leiserson (1970)

Teoría	Principio	Implicación	Supuesto	Exponente
Coaliciones de distancia mínima	Programas y preferencias políticas	Ubicación de los partidos en la escala izquierda-derecha. La distancia se mide en términos del número de "espacios" que los separan	Es más fácil formar y mantener coaliciones entre partidos con preferencias políticas similares que entre aquellos más distanciados	De Swaan (1973)
Coaliciones ganadoras conectadas y mínimas	Conexión	Partidos adyacentes en la escala política y carentes de socios innecesarios	Los partidos intentan formar coaliciones con sus vecinos inmediatos. Otros partidos adyacentes se unirán hasta formar una coalición de mayoría	Axelrod (1970)
Coaliciones políticamente viables	Preferencias políticas	El partido "núcleo" (miembro mediano del Parlamento) es el decisivo. Es irrelevante cuántos y qué partidos participan en el gabinete	La prioridad de los partidos son las políticas públicas en lugar de los cargos / El poder reside en el Legislativo	Laver y Schofied (1990)
		Importancia de qué partido tiene qué cartera en el gabinete	Los partidos están interesados también en conseguir tantos asientos en el gabinete como sea posible	Laver y Shepsle (1996)
		Importancia del partido nuclear	La coalición debe incluir al partido nuclear	Strom, Budge y Laver (1994)

Fuente: elaboración propia con base en los autores citados.

Si bien es cierto que en su origen y en sus versiones más difundidas las teorías de coaliciones políticas se desarrollaron según este enfoque, no es menos evidente que hay también otra importante tradición teórica: la europea. Esta escuela se ocupa de las coaliciones desde una mirada más bien multidimensional, basada en el marco institucional y en las condiciones históricas existentes en un contexto determinado. La diferencia metodológica entre ambas es relevante: en tanto las teorías formales, en una lógica deductiva, plantean proposiciones teóricas considerando un conjunto finito de supuestos; las teorías multidimensionales, siguiendo una aproximación inductiva, buscan alcanzar generalizaciones a partir de la observación empírica de la realidad política. La consecuencia no es irrelevante. Ya no se trata de "predecir" cuál es la coalición más probable, sino explorar, una vez establecida la coalición, cómo se desempeña y cuáles son las condiciones que permiten su funcionamiento y estabilidad. Hay, pues, una pretensión explicativa.

Esta tradición se remonta al ya mencionado trabajo de Maurice Duverger (1951): *Les partis politiques*, que como se sabe ha desatado algunos debates muy importantes para la ciencia política, uno de los cuales tiene que ver, precisamente, con las dimensiones de los partidos y las alianzas. Sobre esa base, la escuela multidimensional sostiene que no basta contar los escaños y medir la distancia ideológica para entender la lógica y, más aún, la dinámica de las coaliciones políticas. Es fundamental, además, poner atención a la confluencia de una serie

de factores: el marco institucional, la tradición nacional, la intervención del gobierno, el tipo de sistema de partidos, las circunstancias históricas y la influencia del régimen electoral. De lo que se trata, en última instancia, es de entender las modalidades de mantenimiento de las coaliciones políticas y su incidencia en el sistema político. Asimismo, se busca enfatizar las negociaciones que conducen a la realización de una política de gobierno. Las coaliciones, pues, no están dadas necesariamente como compromisos estables; deben ser construidas en un proceso dinámico y continuo. En ello son decisivos no solo las preferencias racionales de los actores y sus estrategias de decisión, sino también los atributos del régimen, los atributos de la coalición, el escenario de concertación y los factores o eventos externos al sistema político que pueden incidir en los resultados.

Este último punto responde a los cuatro *enfoques* que se proponen explicar la estabilidad de los gobiernos de coalición (Laver y Schofield, 1990):[33] a) el de los *atributos del régimen*, que incluye un conjunto de aspectos del sistema político en general; b) el de los *atributos de la coalición*, cuyo punto más relevante es el estatus mayoritario en la Asamblea; c) el de la estructura del *sistema de concertación*, ligado al sistema de partidos y su polarización; y, d) el *enfoque de los eventos*, que da cuenta de situaciones críticas o "terminales" que son susceptibles de ocurrir en cualquier momento de la duración de la coalición.

Respecto al análisis de los atributos de la propia coalición gobernante, que es objeto de nuestra preocupación en este estudio, tiene que ver básicamente con la distinción de *tipos* de coalición en razón de las ya mencionadas variables de tamaño y distancia ideológica, pero también considerando el modo en que los socios (partidos) se distribuyen las ganancias (cuotas de poder), la forma de coordinación interna que asume la coalición, la base programática común y el liderazgo del presidente. Así, además de los atributos (más formales) del régimen político mismo, son relevantes los atributos (menos formales) de la coalición de gobierno.

En ese marco se inserta la estructura de negociación existente y las *estrategias de los actores políticos*. Me refiero a la interacción entre partidos políticos (con potencial de coalición o de chantaje), que pueden expresarse en clave de *cooperación* o de *conflicto*. El supuesto, ya insinuado, es que hay un despliegue dinámico y combinado de ambas estrategias tanto en el seno de las alianzas multipartidarias como en la relación entre éstas y los partidos de oposición. Es necesario señalar que dicha "cooperación" puede asumir la forma de defensa corporativa del sistema político en situaciones de crisis; es decir, acuerdos ("cumbres" de jefes de partidos, por ejemplo) en clave de instinto de conservación. Y es fundamental también la presencia de otros actores que, aunque son externos al sistema político, influyen directamente en sus decisiones en coyunturas determinadas.

33 En su trabajo sobre los gobiernos multipartidarios y las coaliciones políticas en Europa, Laver y Schofield dedican un importante apartado al estudio comparado (para doce países en el período 1945-87) de la estabilidad de los gabinetes de coalición.

Pero además de las reglas de juego y el desempeño estratégico de los jugadores, son relevantes algunos *factores externos* que inciden sobre la formación y, claro, la estabilidad de los pactos políticos. Ello tiene relación con el contexto en el que se insertan las coaliciones de gobierno (en especial los escenarios de conflictividad política), así como con la presencia de eventos (situaciones de crisis) que podrían tener impacto sobre el sistema político. He ahí la naturaleza multidimensional de este enfoque.

Para sintetizar lo hasta aquí expuesto en relación a las teorías de las coaliciones políticas, propongo el cuadro 4:

Cuadro 4
Síntesis comparativa de las corrientes teóricas de coalición

Enfoque	Tradición estadounidense	Tradición europea
Teórico	Teorías formales: basadas en la racionalidad de los actores y en la teoría de juegos	Teorías multidimensionales: basadas en el marco institucional y en las condiciones históricas
Metodológico	Análisis deductivo: proposiciones teóricas basadas en un conjunto finito de supuestos	Aproximación inductiva: generalizaciones desde la observación empírica de la realidad política
Énfasis analítico	Proceso de formación de las coaliciones: ¿Qué tipo de coalición es probable?	Proceso de mantenimiento y estabilidad de las coaliciones: ¿Cómo se desempeñan?
	Búsqueda de predicción.	Pretensión explicativa.
Principios	Del tamaño mínimo (escaños y número de partidos) y de la máxima proximidad espacial-ideológica (dimensión izquierda/derecha)	Confluencia de factores: número de partidos, tradición nacional, intervención del gobierno, circunstancias históricas e influencia del régimen electoral
Supuestos	Dada una información perfecta y completa, los jugadores deben preferir las coaliciones ganadoras mínimas a otras coaliciones ganadoras mayores.	Énfasis en las negociaciones que conducen a la realización de una política de gobierno / Formación de coaliciones como un proceso dinámico y continuo.
	Los jugadores no siguen el principio de maximización de carteras: se coaligan con los adyacentes en la escala política.	Atención al marco institucional, a la modalidad de mantenimiento y estabilidad de la coalición y al sistema político.
Precursor	William Riker (1962): *The theory of political coalition*	Maurice Duverger (1951): *Les partis politiques*
Exponentes principales	Leiserson (1966), Axelrod (1970), Taylor (1972), De Swaan (1973), Dodd (1976), Gamson (1976) Laver, Schofield, Shepsle	Sartori (1976), Lijphart (1977), Luebbert (1986), Strom (1990), Budge y Keman (1990) Browne y Dreijmanis, Bogdanor, Pridham

Fuente: elaboración propia.

Hasta aquí he procurado fijar algunas ideas centrales, a modo de andamios, que nos permitan transitar en la exploración del presidencialismo de coalición, sus arreglos político-institucionales y las estrategias de sus actores relevantes.

Señalé como premisa que la razón de ser de las coaliciones gobernantes, en un escenario de presidencialismo multipartidario que no produce ganadores absolutos, es asegurar que el Ejecutivo tenga respaldo mayoritario del Legislativo mientras dure la gestión de gobierno. Dije también que esta condición necesaria, pero no suficiente, se inscribe en la estrecha relación entre cooperación y conflicto, la cual genera ámbitos tanto de reciprocidad como de enfrentamiento entre los actores políticos. Sobre esa base, y recurriendo a un conjunto de variables indicativas, sostuve que la coalición como compromiso político es diferente tanto del solo acuerdo como de las alianzas. Más todavía. Mantuve que, con arreglo a la arena política, las coaliciones pueden ser electorales, parlamentarias o de gobierno; cada una de las cuales responde a lógicas particulares del pacto en democracia, pero se orientan con base en un principio común: el poder compartido. Finalmente, expuse las características y diferencias de las dos grandes escuelas que se han ocupado de estudiar las coaliciones políticas: la tradición estadounidense de las teorías formales y la tradición europea de las teorías multidimensionales. Armados con estos instrumentos analíticos volvamos a nuestra discusión específica sobre la coalición gobernante.

3. La coalición gobernante

Si asumimos que las coaliciones políticas se presentaban como una cualidad privativa de los regímenes parlamentarios –hablamos de los gobiernos multipartidarios de Europa occidental–, resulta al menos curioso que hayan adquirido plena carta de ciudadanía política en algunos de los presidencialismos multipartidarios de América Latina.[34] La evidencia es irrefutable: contra la creencia generalizada de sus críticos, el presidencialismo también pueden incentivar, y en efecto lo hace, la formación de coaliciones mayoritarias de gobierno. Ello tiene que ver con la combinación de reglas formales e informales que configuran un arreglo político-institucional específico cuyo resultado es, precisamente, la negociación y el pacto. Este hecho plantea un problema de origen: ¿por qué, en unos casos, se forman coaliciones gobernantes y, en otros, dejan de hacerlo? Asumir de ese modo la coalición como variable dependiente y buscar sus relaciones podría llevarnos a un abultado inventario de elementos más o menos causales. Esa tarea trasciende los propósitos de este trabajo. Sin embargo, bien podrían señalarse algunas huellas.

34 Además de la experiencia boliviana del período 1985-2003, los casos más conocidos son el chileno de la Concertación, el argentino de la Alianza, el presidencialismo de *coalizao* de Brasil y las "coaliciones reticentes" en Uruguay. Véanse al respecto los trabajos compilados en Lanzaro (2001) y Cheresky y Pousadela (2001). Para el caso argentino de la Alianza, sugerimos el estudio de Ollier (2001). Y para el caso boliviano remitimos a la sistematización de Mayorga, R. A. (2001).

He sostenido, y las teorías formales insisten en ello, que la razón fundacional –digamos pragmática– para formar una coalición gobernante es de orden *aritmético*, con arreglo a las preferencias y búsqueda de beneficios por parte de los actores involucrados. Se trata de obtener estatus mayoritario en el Legislativo toda vez que el partido ganador de las elecciones no cuenta con mayoría absoluta de escaños. Queda claro que hablamos de un sistema de partidos competitivo con más de dos contendientes. Un sistema, entonces, de pluralismo (moderado o polarizado) que da cuenta de una votación dispersa para la elección del presidente y los asambleístas. En ese marco, si la combinación de fuerzas resultante de la negociación poselectoral de apoyos y compromisos es una coalición mínima ganadora que excluye socios innecesarios, mucho mejor. Hay aquí un supuesto de racionalidad que, como se sabe, no es instrumental sino limitada. Ello implica que en lugar de buscar el óptimo deseable, los actores suelen contentarse con el mínimo aceptable. Ello tiene que ver también con las motivaciones inherentes a la formación y mantenimiento de una coalición gobernante: las cuotas de poder y la influencia sobre las políticas públicas. Pero esta dinámica, siendo fundamental, no es para nada suficiente en el propósito de explorar los motivos y estímulos que conducen a la formación de una coalición gobernante. Por ello debemos ocuparnos de una segunda razón de carácter más bien *arquitectónico:* el arreglo político-institucional, esto es, las reglas formales que inducen (o cohíben) ciertos resultados.

¿A qué se hace referencia al hablar de arquitectura institucional? Podría hacer aquí un largo recorrido respecto a las instituciones y su incidencia en los resultados pero, considerando los alcances de esta exposición, resulta pertinente mencionar solamente algunos aspectos que, más adelante, en la Segunda Parte de este libro, veremos en detalle. De modo general se apela a las instituciones políticas como equivalente a reglas formales de juego.[35] Se trata de normas que constituyen limitaciones (constreñimientos) a la interacción, pero también tienen una función habilitadora. En consecuencia, el marco institucional vigente en un contexto determinado no solo restringe sino también facilita la acción individual y colectiva. Así las cosas, las instituciones imprescindibles para explorar las coaliciones gobernantes son la forma de gobierno, el sistema de partidos y el régimen electoral, que en su conjunto configuran los atributos del régimen.[36]

En relación a la forma de gobierno ya hemos discurrido ampliamente, habiendo señalado que nuestro objeto de preocupación es el presidencialismo (no

35 Como bien ha expuesto Douglas North (1984), las reglas pueden ser *formales:* normas, reglas y contratos (escritos, *legales) o informales:* costumbres, tradiciones, acuerdos y códigos de conducta (no escritos, *culturales).*

36 En su importante trabajo sobre las instituciones, Bo Rothstein (2001: 199-203) menciona las siguientes variaciones en el ámbito político: sistema de partidos (bipartidismo o multipartidismo), sistema electoral (proporcional o mayoritario), autoridad central (parlamentarismo o presidencialismo), asamblea legislativa (unicameral o bicameral) y estructura gubernamental (unitaria o federal).

el parlamentarismo). Respecto al sistema de partidos, ha quedado también dicho que nos ocuparemos del multipartidismo (no del bipartidismo). Y en cuanto al régimen electoral, tenemos ante nosotros un sistema mixto que combina reglas mayoritarias con representación proporcional. Todo ello configura la "difícil combinación" (la "peor" posible) de la que hablan los críticos del presidencialismo. Por supuesto que en ello intervienen cuestiones centrales como el porcentaje de votación y de escaños que tiene el partido del presidente, la disciplina partidaria, el liderazgo presidencial y el grado de fragmentación del sistema de partidos. En todo caso, es precisamente este formato político-institucional el que, dados sus resultados en términos de ganadores relativos, plantea la necesidad de conformar coaliciones mayoritarias de gobierno e induce a la cooperación entre los actores políticos relevantes.

Tenemos entonces razones de naturaleza aritmética, por un lado, y de arquitectura institucional, por otro, como motivos para la formación de coaliciones gobernantes en un presidencialismo multipartidario. Pero ahí no acaba la búsqueda. Es necesario observar un tercer grupo de condiciones: las de *sistema*. ¿A qué hacen referencia? A lo que Duverger (1996) denominó tradiciones nacionales y circunstancias históricas. Es decir, estamos ante los límites y condiciones estructurales del pacto político en democracia. Aquí podemos hacer referencia a un conjunto de factores externos al sistema político e incluso, a veces, a la (pluri)Nación-Estado. Uno de los más conocidos, objeto de amplio debate, es el desarrollo económico y su relación con la persistencia del régimen político. El supuesto, ampliamente discutido, es que las democracias resisten mejor en los países más desarrollados y con niveles de ingreso altos. O al revés: que los contextos de elevado desarrollo económico serían más propicios para la consolidación democrática. El otro factor fundamental, también largamente analizado, es el referido a los clivajes (ejes de conflicto) que existen en una sociedad. El supuesto es que mientras más diversidad étnica, regional, religiosa y lingüística exista, mayor será la necesidad de instituciones pluralistas que garanticen la representatividad; por tanto, difícilmente se podrá pensar en ganadores absolutos, siendo necesarias coaliciones políticas que permitan expresar los diferentes intereses.

A esas dos condiciones generales hay que añadir una tercera, también relevante: la cultura política. ¿Cuál es la tradición arraigada en una sociedad en términos de cultura democrática? ¿Es una tradición de pacto, negociación, consenso, integración, solidaridad, tolerancia y pragmatismo? ¿O es más bien una cultura de polarización, división, individualismo, recelo, contradicción, estrechez de miras y arrogancia?[37] Es innegable que hay una fuerte correlación entre el tipo de cultura política predominante y la disponibilidad de coalición por parte de los

37 Estas distinciones en razón del tipo de cultura política como factores para la formación y mantenimiento de los gobiernos de coalición corresponden a Matas (2000).

actores. Finalmente, también en el ámbito de sistema, encontramos la dimensión internacional (hoy global) como factor más o menos decisivo en el curso del régimen político, de la forma de gobierno y, claro, de las coaliciones políticas. Me refiero a la incidencia, entre otras, de situaciones de crisis internacional, de guerra, intervención de gobiernos extranjeros y de posturas asumidas por la comunidad internacional, incluidos mecanismos de integración (sub)regional. Todas estas condiciones, sin contar las contingencias que escapan a medición y control, van más allá de las preferencias de los actores y de las reglas formales de juego.

Veamos la cuarta y última razón para la formación y mantenimiento de coaliciones gobernantes: la *gramática*. Me refiero a las estrategias de los actores políticos y de otros protagonistas que convienen en interactuar en el proceso político. ¿Por qué hablo de condiciones de orden gramatical? Porque el núcleo de este punto radica en la predisposición a la negociación y al diálogo manifestada por los actores, la cual se expresa en dos ámbitos de vinculación política, a saber: intrapartidarias, inmersas en las relaciones de fuerza establecidas entre fracciones de los partidos; e interpartidarias, en el seno mismo de la coalición y en los puentes entre los partidos oficialistas y las fuerzas de oposición. Como bien señala Robles (2000: 43): "las conversaciones para formar coaliciones son al mismo tiempo diálogos entre partidos y dentro de cada partido".[38] Están además las siempre pretendidas y no menos importantes relaciones, reclamadas como necesidad, entre el sistema político y los actores sociales.

Es necesario recordar que, en un contexto que requiere acuerdos, los actores no pueden eludir la interacción ni, menos, eliminar a los otros contendientes convertidos no solo en enemigos circunstanciales, sino en potenciales socios. En ello intervienen las estrategias de poder de corto y largo plazo, el perfil de los dirigentes políticos y las relaciones establecidas entre éstos. Tenemos entonces un escenario de negociación (*bargaining*) propio del sistema político, tributario tanto de las posibilidades como de las habilidades de los actores; pero también está el concurso más o menos influyente de otros actores protagónicos que suelen ejercer presión para la formación de determinadas coaliciones gobernantes: los medios de comunicación, los grupos de interés, la "opinión pública", las legaciones diplomáticas, los movimientos sociales, las fuerzas armadas y el propio gobierno en ejercicio.

Volvamos a nuestra pregunta: ¿cuáles son las razones que inducen la formación y mantenimiento (o en su caso la no formación y ruptura) de una coalición gobernante? En términos gruesos he señalado cuatro: aritméticas (preferencias),

38 Es importante insistir en este punto, pues tiene mucha significación para los resultados el hecho de que, como se ha demostrado en las coaliciones de regímenes parlamentarios, hay "una influencia mutua entre la negociación de la coalición y la política intrapartidista" (Laver y Shepsle, 1990).

arquitectónicas (marco institucional), sistémicas (estructuras) y gramaticales (estrategias). Convendremos en que todas ellas confluyen en el resultado. ¿Con qué peso específico? Es muy difícil ponderar, y más todavía medir, el grado de incidencia. Pero podemos al menos asumir estas razones como un mapa que, a la hora de explorar un caso concreto y compararlo, nos permitirá combinar los cuatro *enfoques* ya mencionados que intentan explicar la estabilidad de los gobiernos de coalición (Laver y Schofield, 1990): atributos del régimen, atributos de la coalición, estructura de negociación y enfoque de los eventos.

4. Algunos temas de agenda

Concluyo entonces este recorrido teórico-conceptual en torno a la vieja interrogante acerca de la mejor forma de gobierno y su expresión concreta en el caso del presidencialismo multipartidario con gobiernos de coalición. En general es posible sostener que el debate presidencialismo versus parlamentarismo, tal como fue planteado a mediados de la década del ochenta, es un debate (al menos como dilema) acabado o superado en América Latina. Dado el curso histórico que ha seguido el proceso de consolidación de las democracias en la región es poco probable que a estas alturas se plantee el problema de la forma de gobierno (su diseño institucional) en términos de confrontación o alternativa entre presidencialismo y parlamentarismo. El desafío teórico y empírico parece apuntar más bien a la indagación de la diversidad de presidencialismos "realmente existentes" (mediante estudios de caso y análisis comparados) y el diseño de reformas que contribuyan al funcionamiento de sistemas mejor consolidados. En ese camino surgen algunas líneas de investigación que podrían estar en la base de una agenda sobre el tema.

Quizás la cuestión más importante sea la de analizar la forma de gobierno, y sus diferencias/diseño institucional, ya no como variable en sí misma, sino como parte de una mirada más amplia: los *modelos de democracia* (Lijphart, 2000). La idea es que la relación entre Legislativo y Ejecutivo es una dimensión más –importante sin duda, pero no exclusiva– de la diferencia entre el modelo mayoritario (que concentra el poder en una mayoría escasa, y supone un diseño excluyente, competitivo y de confrontación) y el modelo consensual (que divide-dispersa el poder, y supone un diseño de negociación, inclusivo y de pacto). Esto implica dos aspectos relevantes para el tema que nos ocupa. El primero es que la distinción entre presidencialismo y parlamentarismo es transversal a los modelos de democracia (es decir, puede haber un sistema presidencial –o parlamentario– de tipo mayoritario y un sistema presidencial –o parlamentario– de tipo consensual).

El segundo aspecto es que la variable "forma de gobierno" (dicotomizada entre Ejecutivo dominante y equilibrio de poder Ejecutivo-Legislativo) interactúa con otro conjunto de variables. En el trabajo de Lijphart (1999) se añaden las

siguientes cuatro variables interactuantes en la dimensión Ejecutivos-partidos: a) concentración de poder en gabinetes mayoritarios de partido único frente a la división de poder en amplias coaliciones multipartidarias, b) bipartidismo frente a sistemas multipartidarios, c) sistemas electorales mayoritarios y desproporcionales frente a la representación proporcional, y d) sistemas de grupos de interés de mayoría relativa con competencia libre frente a sistemas de grupos de interés coordinados y "corporatistas". En una línea parecida, Lanzaro (2009) señala otras cuatro variables por considerar a la hora de analizar el grado de pluralismo de un presidencialismo: a) la relación entre la presidencia y el parlamento, es decir en qué medida el parlamento tiene capacidad de intervenir en procesos de gobierno y el grado de discrecionalidad que tiene el Ejecutivo en cuanto a capacidades legislativas; b) la estructura regional de autoridad, es decir el grado de descentralización y autonomía (independencia relativa) de las autoridades regionales frente a las nacionales; c) el formato de la administración ejecutiva, en cuanto al grado de verticalidad y jerarquización de la organización de los servicios públicos y las agencias de regulación; y, d) la configuración del sistema de partidos, en cuanto a su grado de pluralidad y su grado de competencia efectiva, el grado de institucionalización de los partidos, del sistema de partidos y la forma en que los partidos se desempeñan como actores de gobierno. El estudio del presidencialismo, pues, debiera orientarse como parte de esas diferencias más sustantivas entre los principios mayoritario y consensual.

Otro fértil campo de indagación tiene que ver con el complejo problema del "gobierno dividido". Conceptualmente, como ha quedo dicho, el *gobierno dividido* supone que: a) ningún partido tiene mayoría en la Asamblea y se forma un gabinete de coalición multipartidaria, y b) el partido del gobierno central no controla la mayor parte de los gobiernos regionales o locales. El *gobierno unificado*, en cambio, se produce cuando "un solo partido político tiene poderes legislativos y ejecutivos absolutos" (Colomer, 2001: 159-226). Si bien tradicionalmente la existencia de gobiernos divididos era considerada como un problema para el régimen político (causa de bloqueo y estancamiento), recientes estudios comparados (Lijphart, 2000 y Colomer, 2001) lo ven más bien como una ventaja. Esto tiene que ver con el punto señalado más arriba en sentido de que, en sociedades plurales, el mejor modelo de democracia sería el consensual, pues permite compartir el poder entre una diversidad de actores. El desafío para el presidencialismo en América Latina radicaría entonces en el diseño de mecanismos institucionales que conviertan el gobierno dividido no en una traba, sino en un espacio de negociación y pacto con arreglo a los clivajes fundamentales.

Esto último tiene que ver con el tercer gran tema de agenda: el llamado "presidencialismo de coalición" (Lanzaro, 2001). La idea es que si bien persisten en la región presidencialismos mayoritarios monocolor con tentaciones plebiscitarias y populistas, y se mantiene también el riesgo de presidencialismos minoritarios

sin respaldo legislativo, es cada vez más frecuente y relevante la conformación de presidencialismos de compromiso y de coalición. Esto se vincula con dos tesis fundamentales (Lanzaro, 2001: 20-21): a) que "la arquitectura presidencialista –al igual que el parlamentarismo– es capaz de albergar distintas *lógicas políticas*"; y, b) que "la política de compromisos, las negociaciones, la cooperación entre partidos y fracciones de partido, los actos de 'coordinación' política e interinstitucional, han sido y son prácticas inherentes al metabolismo de los sistemas presidenciales" (no la "excepción", no la "desviación"). En pocas palabras: el presidencialismo no tiene una sola lógica política (la resultante de su "rigidez e inflexibilidad") y en su seno es posible motivar el pacto entre diferentes actores. El desafío parece evidente: ¿cómo resolver crisis de gobierno antes de que se conviertan en crisis del régimen político?

El cuarto tema, pensando en las líneas de investigación que se plantean para el presidencialismo en la región, tiene que ver entonces con el estudio y clasificación de los diferentes *tipos de régimen*, los distintos *modos de gobierno* y las varias *lógicas políticas* que alberga el presidencialismo (los presidencialismos, más bien) en las democracias latinoamericanas (Lanzaro, 2001). Ello implica que si bien existen un conjunto de criterios distintivos del presidencialismo puro, el reto apunta más bien a ver las diferencias existentes *dentro* del presidencialismo (antes que la comparación entre presidencialismo y parlamentarismo puros). Ello probablemente nos conduzca al diseño institucional de formas institucionales que, manteniendo el espíritu presidencialista, incluyan mecanismos parlamentarios para evitar el ejercicio de una lógica de parálisis y debilidad del régimen. La ingeniería constitucional, pues, está ante el desafío de incentivar la cooperación entre los actores. En ello las coaliciones políticas, cuyos tipos debieran ser minuciosamente examinados, tienen mucho que aportar.

Finalmente, queda en pie el siempre renovado debate acerca de las relaciones entre el presidencialismo y los sistemas electorales y de partidos. A propósito de "la peor combinación posible" (presidencialismo + multipartidismo + representación proporcional), la idea es asumir como dada dicha combinación institucional e indagar su interacción y los mecanismos que pueden convertirla en virtuosa. El dato empírico a favor es que con esa combinación los regímenes políticos latinoamericanos han seguido avanzando en su proceso de consolidación democrática. En este aspecto puede ser interesante el camino señalado por Nohlen (1998) en sentido de ubicar al presidencialismo, primero, como variable interviniente en la relación entre sistema electoral y sistema de partidos; y, luego, como variable independiente tanto de las reformas electorales como del número y cohesión de los partidos.

Después de todo, la pregunta a la vez que preocupación fundamental sigue siendo cuál es la mejor forma de gobierno. Pero la mejor no solo en términos de estabilidad, flexibilidad y eficiencia, sino en sentido de cuál es la más legítima y

democrática. En ello radica la idea de democracia como requisito, la búsqueda de calidad democrática como necesidad y la aspiración de la demodiversidad como ejercicio.[39] Hasta aquí esta exposición acerca del presidencialismo y las coaliciones políticas. Armados con estos instrumentos analíticos, en la segunda parte del libro me ocuparé de explorar la particular experiencia boliviana de formación de coaliciones multipartidarias mayoritarias de gobierno en el período 1985-2003. La idea es reconstruir las *lógicas de coalición* sobre la base de la identificación de sus condiciones político-institucionales. Así pues, lo que sigue es una invitación a visitar los paisajes, señalizaciones y rutas de la "democracia pactada" en Bolivia.

39 La noción de demodiversidad, planteada por Boaventura de Sousa Santos (2004 y 2014), sostiene que no existe un modelo único, universal y hegemónico de democracia (liberal-representativa) a la cual llegar, sino diferentes concepciones, saberes y prácticas democráticas en interacción y disputa. Para un recorrido por la demodivesidad plurinacional en Bolivia, véase Exeni (2016a).

SEGUNDA PARTE:
Lógicas de coalición

¡Vengan caseritos!, tengo Remedios (Loza) para todo.

Condiciones político-institucionales del pacto en democracia

Democracia pactada y coaliciones de gobierno en Bolivia (1985-2003)

Muchos de mis amigos se han convertido en mis enemigos,
muchos enemigos han hecho amistad conmigo,
pero los indiferentes me han permanecido fieles.

Stanislaw J. Lec. *Pensamientos despeinados*

Hay la creencia de que en materia de estabilidad política Bolivia se caracteriza –o lo hacía– por tener escasa fortuna, poca virtud y renovados vicios. La mala fama era evidente: "país de los cuartelazos y de los golpes de Estado". Si hasta figuramos en el *Libro Guiness* con un récord. Sin embargo, tal acusación, si no errónea, es al menos sobredimensionada. Lo que sí resulta evidente son agitados períodos de inestabilidad y revuelta. Pero la parte, ya se sabe, siendo atractiva, no configura el todo. Ni lo sustituye. Derribar gobiernos y sustituir presidentes no es entonces el deporte nacional, aunque bien nos gusta practicarlo. Y el ejemplo más crítico de ello en nuestra historia lo encontramos no en los primeros años de la República, no en el difícil siglo XIX, no en la etapa prerevolucionaria de mediados del siglo pasado, sino hace poco, aquí a la vuelta, en el período de transición a la democracia.

Veamos la síntesis de lo que ocurrió entre 1978 y 1981 en torno al Gobierno. Primer año: apertura de la dictadura, elecciones nacionales, probado fraude electoral, anulación de los comicios, golpe de Estado, contragolpe de Estado. Segundo año: nuevas elecciones generales, bloqueo congresal que impide elegir primer mandatario, inconstitucional interinato en la presidencia, golpe de Estado, nuevo bloqueo en el Congreso, siguiente interinato inconstitucional. Tercer año: otra vez elecciones nacionales, golpe de Estado. Cuarto año: golpe de Estado, triunvirato militar, golpe de Estado. Nueve gobiernos en cuatro años: siete presidentes militares *de facto* y dos precarios, interinos, presidentes civiles. Después vendría la convocatoria al Congreso de 1980, la elección legislativa del presidente y la entrega del poder político a un presidente constitucional. Era el 10 de octubre de 1982, un domingo. Día uno de la democracia representativa en Bolivia.

Victoria de los "blandos", transición pactada. Los gobiernos burocrático-autoritarios se replegaban a sus cuarteles para ceder paso al régimen democrático.

Luego de un populismo civil de partido hegemónico resultante de la inconclusa Revolución Nacional (1952-1964) y la sucesión de dictaduras con breves veranillos democráticos (1964-1982), las y los bolivianos asistíamos al parto político-institucional de nuestro derecho a participar y nuestro derecho a oponernos. La disputa corporativa/conspirativa entre militares (Fuerzas Armadas) y sindicatos (Central Obrera Boliviana) era desplazada por la competencia electoral entre partidos políticos. La democracia, durante mucho tiempo vista como escala intermedia, solo instrumento, se encaminaba a ser asumida como fin en sí mismo. Más todavía: el nuevo orden político democrático traería consigo no solo libertades, sino también soluciones a los problemas sociales y económicos acumulados durante mucho tiempo. Era el ideal de la transición a la democracia, momento de celebración.

Muy pronto la realidad se encargó de traernos de regreso. El primer gobierno democrático de la nueva ola estuvo a cargo de la Unidad Democrática y Popular (UDP), frente de izquierda que, con el liderazgo de Hernán Siles Zuazo –hombre de la Revolución del 52–, había triunfado por mayoría relativa en las elecciones de 1978, 1979 y 1980. En los tres procesos se impidió su acceso a la presidencia, primero con un grotesco fraude electoral del candidato oficial (1978), luego con una maniobra congresal que derivó en "empantanamiento" (1979) y después mediante uno de los más violentos golpes de Estado del período (1980). El reconocimiento llegó dos años después, en 1982, cuando el gobierno militar, asediado por la crisis económica y la presión social, resolvió la medida más fácil y aceptable: convocar al Congreso elegido en las elecciones de 1980, el cual debía elegir y proclamar al presidente constitucional. Al fin Siles Zuazo llegaría al Palacio de Gobierno. Pero lo que aparecía como victoria democrática y popular, más temprano que tarde se reveló como error. El gobierno de la UDP carecía de respaldo mayoritario en el Legislativo. La democracia, pues, se inició con un Gobierno minoritario y débil. Terrible/fallido estreno.

Tras la tregua de cien días que había pedido como plazo, el nuevo Gobierno sucumbió sin atenuantes. Era como un velero con bandera democrática en medio de una tormenta. De entrada había heredado una feroz crisis económica que, luego de frustrados "paquetes" de medidas de estabilización económica de corto plazo, se tradujo en una insostenible hiperinflación. Palpe la cifra: 2.692 por ciento (dos mil seiscientos noventa y dos) de inflación para el período 1981-85. Más todavía. Como es de suponer, la recuperación de la democracia trajo consigo una explosión de expectativas y una sobrecarga de demandas que el sistema político no estaba en condiciones de atender. Por un lado, actores sociales impacientes y fortalecidos, con una poderosa Central Obrera Boliviana (COB) al mando; por otro, un Gobierno débil y sin autoridad, con rivalidades internas entre los partidos oficialistas, ausencia de programa e ineficiencia en la gestión y, por último pero quizás más importante, una mayoría opositora en el Legislativo (compuesta por los conservadores MNR de Paz Estenssoro y ADN del exdictador Banzer)

decidida a obstruir toda iniciativa del Ejecutivo, paralizándolo. El resultado, al mejor estilo del pronóstico y recetas de la Comisión Trilateral, fue un escenario de ingobernabilidad. Peor aún. Con crisis económica y sin respuesta estatal, la gestión estuvo plagada de conflictos. Rememore el dato: 1.700 conflictos durante el período 1982-85, a un promedio mensual de 54 eventos conflictivos.[40] ¡Vaya lanzamiento del gobierno democrático!, penosa transición.

Pero volvamos al tema de la inestabilidad política. Luego de haber sobrevivido el agitado período de transición 1978-82 aquí descrito, ¿qué tan mal parada, con cuántas magulladuras, quedaba la democracia boliviana en sus primeros tres años (1982-85) de gobierno constitucional? Al borde del abismo, claro; cercada por reciclados ruidos de sable –la amenaza de un golpe de Estado– tanto como por la dinamita de los mineros en la sede de gobierno –el fantasma de la anomia estatal–. "País de los cuartelazos y de los golpes de Estado". Mala fama. En semejante escenario, cuando el politólogo Juan Linz, experto en quiebras de la democracia, lanzó en 1984 su arenga antipresidencialista pronosticando para la región inminentes situaciones de parálisis institucional y de crisis política, los bolivianos teníamos abundantes razones para creerle. Todos los vicios del presidencialismo multipartidario vaticinados por sus críticos estaban aquí expuestos, como en vitrina. La legitimidad dual del Ejecutivo (minoritario débil) y del Legislativo (opositor adverso) devino en parálisis, bloqueo e inmovilismo; sin mecanismos institucionales para resolverlos. La rigidez del proceso político, con mandato presidencial fijo y sin "válvulas de seguridad o de escape" para enfrentar crisis de gobierno, amenazaba con devenir en crisis de régimen. Era como si Linz y sus amigos hubiesen renegado del presidencialismo observándolo en acción en Bolivia.

Por supuesto que en ese momento tan crítico la solución no estaba en un retorno al pasado autoritario. Tampoco había razones para pensar en la viabilidad de un futuro poder revolucionario. Y seguramente muy pocos ingenieros constitucionales estaban dispuestos a jugárselas por una reforma que nos llevara directo al parlamentarismo. La salida a la crisis fue más elemental, digamos negociada, y tuvo tanto de capitulación como de grandeza. A iniciativa de los jerarcas de la Iglesia católica, y con su patrocinio, las fuerzas políticas del oficialismo y de la oposición decidieron cortar el eslabón más débil. Y lo hicieron quebrando inconstitucionalmente uno de los principios inamovibles del presidencialismo: el mandato fijo del presidente. En efecto. El período de gobierno de Siles Zuazo, iniciado en 1982, debía prolongarse hasta el año 1986.[41] Se acordó que terminaría un año antes y que, ignorando la previsión constitucional en caso de renuncia

40 Los datos de inflación y de conflictividad corresponden a Calderón y Dos Santos (1991: 64).

41 En la Constitución entonces vigente se establecía que la duración del mandato del presidente y del vicepresidente de la República, así como de los senadores y diputados, era de cuatro años.

del presidente, se haría una convocatoria adelantada de elecciones. Así terminó el esperanzador gobierno de la UDP.[42]

Estos tres años inaugurales de la democracia representativa dejaron muchas huellas, pero quizás la más inolvidable y duradera, como tatuaje hecho a la fuerza, además de la hiperinflación, fue lo que en adelante se denominó "trauma de ingobernabilidad". Hablamos de esa marca de nacimiento del proceso de construcción político-institucional en Bolivia que demostró, en general, que la sumatoria de crisis económica, descomposición social e inestabilidad política puede ser destructiva para la democracia; y, en particular, "que era prácticamente imposible gobernar *sin* mayoría parlamentaria oficialista" (Toranzo, 1997: 32). Pero también hubo comprobación de la advertencia en sentido de que la concurrencia de una forma de gobierno presidencialista y una estructura política multipartidaria –esa "combinación difícil" (Mainwaring, 1993)–, podía ser problemática para el orden político democrático ya que alentaba la fragmentación, la polarización y el conflicto. Tiempo de aprendizaje.

Hasta aquí la agitada transición democrática en Bolivia y sus componentes de origen. Pero esto que podría verse como cierre de telón constituye el punto de partida de esta segunda parte del libro que he llamado "Lógicas de coalición". La idea es entender cómo es posible que esos vicios político-institucionales que durante el período reseñado fueron síntoma y detonante de inestabilidad política, devinieran en virtudes a partir de 1985 como sinónimo de gobernabilidad democrática. Más aún. Cómo se entiende que ese temible presidencialismo que hemos reconocido en entredicho, haya adquirido reconocimiento y hasta prestigioso nombre: presidencialismo "parlamentarizado". Mejor: ¿qué ocurrió para que la difícil fórmula de presidencialismo más multipartidismo se haya traducido entre 1985 y 2002 en cinco sucesivos gobiernos de coalición? En fin, ¿a qué se debe que la democracia representativa, bautizada con fuego, haya dado paso a la etapa más prolongada de estabilidad democrática, no exenta de tensiones y situaciones de crisis, en nuestra historia republicana?

Ahora bien, de manera específica el *problema* que nos convoca en esta parte de la investigación es por qué se formaron coaliciones mayoritarias de gobierno en un presidencialismo multipartidario como el boliviano. ¿Cuáles son y cómo interactúan las condiciones político-institucionales que condujeron a ese resultado? En otras palabras: ¿de qué material es el edificio del pacto político en democracia? ¿Cómo se construyen, pues, las lógicas de coalición? El objeto de referencia de esta indagación, en clave comparativa, son las cinco coaliciones de gobierno que se formaron en Bolivia en el período 1985-2003. Las coaliciones como unidad de

42 Para una relación más amplia de la transición democrática en Bolivia y del gobierno de la UDP sugerimos consultar, entre otros, los trabajos de Toranzo (1997), Gamarra (1992) y Lazarte (1993).

análisis, entonces; no los gobiernos ni su desempeño, no los períodos constitucionales. En ese horizonte, la exposición está dividida en tres apartados.

En el primero –que puede leerse como breve ensayo histórico-contextual, pues además tiene ese estilo de redacción– propongo una reconstrucción de la democracia pactada boliviana mediante la identificación de lo que serían sus momentos más importantes, digamos definitorios, en torno a cada una de las coaliciones de gobierno. Algo así como un veloz recorrido de dos décadas por un territorio con interesantes hallazgos. En el segundo apartado, más formal, me ocupo de situar conceptualmente la noción de pacto político en democracia y, sobre esa base, intento una suerte de radiografía de las cinco coaliciones de referencia a fin de tentar una clasificación comparativa en mirada multidimensional. Un juego de similitudes y diferencias. Y en el tercer y último apartado, no solo el más amplio sino el de mayor aliento analítico, emprendo la búsqueda de respuestas al problema principal del estudio a través de la exploración de tres ámbitos relacionados entre sí: las instituciones políticas, el comportamiento electoral y los actores de las lógicas de coalición. Un mapeo sin el arte de la cartografía. Si al final de esta discusión el lector logra discernir tanto el formato como la mecánica de las coaliciones de gobierno en el presidencialismo multipartidario boliviano, en democracia, se habrá cumplido sobradamente nuestro propósito.

El escritor polaco Stanislaw J. Lec, quien abre estas páginas con un aforismo convertido en epígrafe, sostiene con fundada ironía que "hay un sistema del que no vamos a lograr salir a corto plazo: el solar". Cierto. Pero hay otro sistema, más cercano aunque menos luminoso, del que tampoco podremos salir pronto: el político. Muchos gobiernos y partidos habrán de pasar antes de que ello ocurra. Por ello, parafraseando la célebre tesis 11 de Marx[43] podríamos decir: los ciudadanos no hemos hecho más que despreciar de diversos modos el sistema político, pero de lo que se trata es de comprenderlo. Comprenderlo de entender, claro, pero también de rodearlo por todas partes. Cercarlo, mejor. Ojalá subvertirlo. Lo que sigue es un andamio en ese sentido.

43 Escritas en 1845, las tesis de Marx sobre Feuerbach concluyen con la mencionada tesis 11: "Los filósofos no han hecho más que interpretar de diversos modos el mundo, pero de lo que se trata es de transformarlo".

I
Elogio de la democracia pactada

La democracia pactada en Bolivia, como muchas obras de creación política, es hija de la necesidad y del miedo. Necesidad de encontrar algún referente de estabilidad, miedo a la incertidumbre. Hablo de la manera en que el pacto entre los actores políticos relevantes, en una lógica cooperativa, se coronó como garante del proceso de democratización. Me refiero en especial al ejercicio de conformación de coaliciones políticas, tanto parlamentarias como de gobierno, que permitieron, si no enterrar, al menos repeler los peligros del presidencialismo advertidos por sus críticos. Lo que sigue es un recorrido del modo en que, en casi dos décadas de democracia representativa (1985-2003), se fue construyendo ese vistoso edificio político-institucional cuyos cimientos se derruyeron y, desde el año 2005, fue convertido en mala palabra. Cerca de veinte años, cinco episodios con fecha, mucha historia corta para contar.

Los ejes de este relato serán las cinco elecciones generales celebradas en democracia durante este período (1985, 1989, 1993, 1997 y 2002), las cuales marcan distintos momentos de consolidación, así como sucesivas etapas del proceso de reforma político-institucional. El reto es identificar y exponer los acontecimientos más relevantes vinculados a la lógica del pacto político. Los protagonistas de esta historia son los partidos en interacción, ya sea que estén en función de gobierno o en la oposición parlamentaria, aunque se incluyen también algunos eventos en los que encontramos la presencia de actores sociales. Si bien el recorrido es cronológico, no necesariamente implica una sucesión lineal de piezas, sino algo así como un rompecabezas que se va armando con la superposición de movimientos. Veamos.

1. El oportuno alumbramiento

Como refuerzo perentorio, tardío pero feliz, cuando las fuerzas de la democracia representativa estaban prontas a rendirse, llegó el pacto político para enfrentar los reciclados demonios de la inestabilidad y la amenaza de regresión autoritaria. En efecto. Si el año 1982, como vimos, marca el inicio formal del proceso democrático en Bolivia con la constitución de un gobierno gestado en las urnas, no fue sino tres años después cuando aquella conquista empezó a dar señales de posibilidad. No es casual ni extraño, por ello, que cuando se pregunta por el origen de la democracia pactada en Bolivia la respuesta tenga un referente inequívoco: 1985.[44] Pero coincidir en una fecha, siendo importante, no por fuerza implica estar de acuerdo en el alcance e intensidad de los acontecimientos. Demasiadas cosas ocurrieron ese fundacional año como para enterrarlo sin autopsia. Este cuerpo, al menos, deberá ser descuartizado en cuatro partes.

En general, la idea de democracia pactada en Bolivia es tributaria, casi por derivación mecánica, de un evento inaugural que le otorga identidad y sentido: el *Pacto por la Democracia*. Fue este evento poselectoral, sin duda, el que abrió las puertas de la lógica de cooperación en democracia entre los partidos políticos. Más todavía: sembró el ejercicio de las coaliciones políticas como un provechoso dispositivo, funcional, para cosechar gobiernos democráticos con previsibles márgenes de estabilidad. La sucesión de hechos es como sigue. Luego del crítico Gobierno de la UDP y su interrupción un año antes de cumplirse el mandato del presidente Siles Zuazo, en julio de 1985 se realizaron las primeras elecciones generales en democracia. El escenario, está dicho, era de hiperinflación e ingobernabilidad. La expectativa electoral se tradujo en la presencia, nada menos, de 18 candidaturas.[45] Con la UDP demolida por la gestión de gobierno y las fuerzas políticas de izquierda castigadas por el electorado, contra todo pronóstico, el vencedor relativo fue el exdictador Hugo Banzer Suárez que, con su partido: Acción Democrática Nacionalista (ADN), obtuvo el 28,6 por ciento de los votos. Su principal contendiente, el líder histórico de la Revolución Nacional del 52, Víctor Paz Estenssoro, jefe del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), obtuvo 26,4 % de la votación ubicándose en segundo lugar. El único sobreviviente de la extinta coalición UDP, el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) dirigido por Jaime Paz Zamora,[46] alcanzó un expectable tercer lugar con el 8,9 % de los

44 Es interesante que todos nuestros entrevistados, tanto actores políticos como analistas, hayan coincidido en identificar 1985, en especial la coalición parlamentaria producida ese año, como el inicio formal de la democracia pactada en el país. Lazarte (2002: entrevista) distingue dos momentos del pacto político: en 1982 para hacer funcionar la democracia y en 1985 para preservarla.

45 Según Mesa (1990: 155), este número de candidaturas para una elección nacional es el más alto de todos los comicios celebrados en la historia de Bolivia.

46 Paz Zamora fue vicepresidente de la República durante el gobierno de la UDP. El acuerdo para adelantar las elecciones lo benefició porque aunque estaba constitucionalmente

sufragios. Las restantes 15 candidaturas tuvieron votaciones pequeñas cuando no insignificantes.

Como ninguno de los candidatos alcanzó la mayoría absoluta de votos, la elección del presidente, por mandato de la Constitución Política, se definió en el Congreso Nacional.[47] En las ocasiones en que se había presentado esta situación y el presidente no era elegido directamente por el electorado, los congresales ratificaban la primera mayoría. Esta vez la tradición informal no fue respetada. Excepto sus partidarios, nadie quería a un exgobernante *de facto* (Gral. Banzer) en la presidencia, por lo cual Paz Estenssoro fue elegido con apoyo de las otras fuerzas políticas con representación parlamentaria. Dos meses después, cuando ya el nuevo Gobierno del MNR había ejecutado por decreto sus principales medidas económicas, el segundo partido en importancia, ADN, anunció su apoyo parlamentario al Ejecutivo. Ambas fuerzas suscribieron entonces un hasta entonces inédito acuerdo de gobernabilidad. Un acuerdo instrumental. Así nació el *Pacto por la Democracia*.[48]

Ahora bien, este pacto político MNR-ADN tuvo múltiples implicaciones, unas más indisolubles que otras. Estratégicamente, para los fines de ejercicio del poder político en democracia, la más relevante fue la de haber ahuyentado al fantasma del *gobierno minoritario*. Al acordar la realización conjunta de acciones legislativas, los dos partidos aseguraban una cómoda mayoría parlamentaria para respaldar los proyectos y decisiones del Poder Ejecutivo.[49] El agobiante bloqueo institucional –resultante de la legitimidad dual propia del presidencialismo–, que había paralizado al Gobierno anterior hasta forzar su dimisión prematura, era resuelto por la vía de un pacto de "convivencia política". Si bien en el documento firmado no figura la palabra coalición, estamos ante una típica figura de *coalición parlamentaria* entre el partido oficialista, que seguía gobernando en solitario, y el principal partido opositor, que comprometía su apoyo sin asumir responsabilidad ejecutiva. Así,

---

inhabilitado para participar en los comicios de 1985, la negociación incluyó la posibilidad de su postulación.

47 Esto se debe al mecanismo constitucional para la elección del presidente y vicepresidente de la República, diseño que veremos con amplitud más adelante. La sustancia es que cuando ningún candidato obtiene mayoría absoluta de sufragios en la votación popular, se realiza una segunda vuelta congresal entre los tres candidatos más votados (desde la reforma constitucional de 1995 este balotaje se hizo entre los dos ganadores relativos). El mecanismo fue eliminado en la nueva Constitución Política del año 2009, que introdujo la segunda vuelta en elección popular en caso de ausencia de mayoría absoluta en la elección presidencial.

48 El Pacto por la Democracia fue firmado por el ya presidente Víctor Paz y por Hugo Banzer el 16 de octubre de 1985 en el Palacio Legislativo. La gestión de Gobierno se había iniciado el 6 de agosto de ese año.

49 La mayoría de escaños sumados por ambos partidos era abrumadora: 26 de los 27 senadores y 84 de los 130 diputados. Así, el Pacto por la Democracia reunía una bancada de 110 congresales (sobre un total de 157) que le otorgaba incluso la mayoría especial de los dos tercios.

la democracia pactada, en su rostro instrumental de coalición interpartidaria, se estrenó con un pacto de legislatura con abultado tinte mayoritario, como para no dejar ningún resquicio para el todavía fresco trauma de ingobernabilidad.

La segunda implicación de este evento tiene que ver con las razones del pacto. En la primera parte de este libro hemos visto que las dos motivaciones principales para formar una coalición son la distribución de cargos (*office-seeking*) y la influencia sobre las políticas (*policy-seeking*). Si algo caracteriza al Pacto por la Democracia es su declarada, aunque parcial, *orientación programática*.[50] Y no es una concesión graciosa ni, menos, coyuntural. Al contrario. Sobre las cenizas del Estado del nacionalismo revolucionario asistíamos a la imposición de una matriz diferente con nuevos pilares: la democracia representativa y el neoliberalismo económico. Así, mientras en el brazo político-institucional el acuerdo asumía como premisa la salvaguardia del régimen democrático liberal-representativo, harto magullado por la ingobernabilidad precedente; en el brazo económico-estatal, tomando nota de la gravedad de la crisis económica, se impulsaba sin concesiones un agresivo paquete de políticas de estabilización y de ajuste estructural.[51] Ello está reflejado de modo disperso en los quince "objetivos generales" contenidos en el Pacto. De ese modo, la emergente lógica de cooperación era testigo presencial del (in)feliz matrimonio entre democracia y mercado (Exeni, 2004). El poder político quedaba libre de la temible hiperinflación.

Sigamos con las implicaciones. Pacto, compromiso, acuerdo, convivencia, conciliación, entendimiento… Todas esas palabras, reiteradas en el documento de referencia, si bien tienen un claro sentido declarativo, muestran un giro en la *cultura política* boliviana. ¿Implicaba ello que los actores políticos, tan acostumbrados a la hostilidad y el conflicto, habían abandonado la lógica amigo-enemigo? Pecaríamos de ingenuidad al responder afirmativamente. El giro del que hablamos no implica tomar un camino para abandonar el otro, sino más bien un viraje que amplía las veredas para seguir transitando. Lo decisivo, en todo caso, es el efecto visible en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Si en el Gobierno de la UDP ambos poderes estaban abiertamente enfrentados, con el saldo de bloqueo y parálisis institucional, aquí el mensaje era claro: MNR y ADN se aliaban para

50 El gabinete de Paz Estenssoro estuvo conformado por ministros del MNR y algunos independientes. ADN no tenía presencia partidaria en esa instancia ejecutiva. Donde sí hubo distribución de cuotas de poder es en el Legislativo. Ambos partidos controlaron tanto las directivas –el presidente del Senado era del MNR y el de Diputados de ADN– como las comisiones de ambas Cámaras, con espacios residuales o inexistentes para los otros partidos parlamentarios. ADN también tuvo presencia en las corporaciones regionales de desarrollo.

51 Según René Mayorga (2002: entrevista), el Pacto por la Democracia significa un "consenso en tres dimensiones: i) la necesidad de desarrollar y afianzar el sistema democrático, ii) un acuerdo sobre orientaciones de política de Estado (política económica) y iii) la formación de una coalición de partidos para dar estabilidad política y gobernabilidad al país".

garantizar un Gobierno que gobierne y una oposición que viabilice.[52] Hay en ello algo de cinismo y mucho de paradoja, pues recordemos que fueron estos mismos dos partidos los que durante tres años, desde la oposición, se encargaron de desbaratar sistemáticamente las acciones del Gobierno y luego forzaron el inconstitucional acortamiento del mandato presidencial de Siles Zuazo.

Última implicación. ¿Cuál es el cemento del edificio político-institucional proyectado por los socios del Pacto por la Democracia? Entramos aquí al objetivo insinuado pero no declarado: la *alternancia en el gobierno.* En su manifestación pública, el pacto estaba orientado hacia "el beneficio del interés nacional" (Paz Estenssoro), "el bien de la República" (Banzer) y específicamente se proponía "reencauzar el desarrollo socioeconómico dentro del régimen democrático" (texto del acuerdo). Pero la administración de esta obra estaba proyectada como privilegio exclusivo de sus iniciadores. Si bien el MNR provenía ideológicamente del nacionalismo revolucionario y ADN respondía al humanismo cristiano, ambos convergían en el nacionalismo con rúbrica neoliberal. Y el electorado les había dado su respaldo mayoritario. En ese horizonte, "la democracia representativa y pluralista, para su plena vigencia, requiere de la alternabilidad constitucional en el poder político".[53] O en palabras del propio Banzer: "dejar gobernar (hoy), para poder gobernar (mañana)".

La democracia pactada, pues, con las fuerzas de izquierda magulladas y el otrora poderoso sindicalismo en retirada, germinaba con una alianza de centro derecha que pretendía perpetuarse en el poder en algo así como una alternancia bipartidista.[54] Pero el acuerdo, luego de cumplir su cometido en la gestión gubernamental y legislativa, fue roto unilateralmente por el MNR tres meses antes de las elecciones generales de 1989.[55] Es decir, no se prolongó como estaba previsto en el supuestamente comprometido respaldo del MNR hacia ADN. Hasta aquí el Pacto por la Democracia, primer hito de este recorrido por los territorios de la democracia pactada en Bolivia.

---

52 En palabras de Banzer: "La oposición ciega e insensata hizo mucho daño al país…, con el acuerdo se superarán el antagonismo ciego y la intolerancia…, oposición no significa obstrucción ni desestabilización" (periódico *Presencia*).

53 La afirmación está contenida en el "Marco de referencia" del documento.

54 El Pacto por la Democracia fue rechazado, con una excepción, por todos los partidos con representación parlamentaria. El argumento común alertaba sobre la intencionalidad del MNR y ADN de instaurar "una democracia cercada". La excepción a la protesta correspondió al MIR de Jaime Paz Zamora, quien de modo elegante/cómplice, y alegando actitud democrática y responsable, decidió que "no participa ni condena" (periódico *Presencia*).

55 La ruptura fue obra del entonces candidato presidencial Gonzalo Sánchez de Lozada quien, heredero político del ya octogenario Víctor Paz, realizó un simbólico acto sazonado con su particular acento idiomático: "Ya no tengo las manos atados", dijo con la satisfacción del preso que acaba de liberarse del grillete. Hasta ahí, febrero de 1989, llegó la alianza formal MNR-ADN.

Pero habíamos anunciado que el fundacional año 1985 iba a ser diseccionado en cuatro partes. El acuerdo MNR-ADN es sin duda el referente más simbólico y efectivo en términos de resultados, pero hay otros tres eventos que lo anteceden y, de algún modo, son su condición de posibilidad. El primero es la ya mencionada renuncia de Siles Zuazo y la convocatoria adelantada a elecciones generales. En este acto puede rastrearse, por la vía negativa, la simiente del pacto político entre los partidos. Nos referimos al acuerdo denominado "Diálogo por la Democracia" que, ante la magnitud de la desbocada crisis política y económica que azotaba el país y la evidente amenaza de que la fractura del Gobierno provocaría la quiebra del régimen, permitió una salida negociada para superar el difícil trance. Pacto de origen, transacción, a pocos pasos del despeñadero.[56] El entonces acorralado presidente, los debilitados partidos oficialistas y los envalentonados partidos de oposición, con la bendición de la Iglesia católica, se pusieron de acuerdo, en honor a las circunstancias y con arreglo a sus intereses, para violar la Constitución a fin de lograr el objetivo mayor: *preservar la democracia* recién estrenada.[57] Y lo alcanzaron.

El siguiente acontecimiento tiene un carácter más bien institucional y de procedimiento, pero adquiere rango fundacional de primer nivel pues evade otro de los fantasmas del trauma de ingobernabilidad: el "*empantanamiento*" *congresal*. Me refiero a la forma criolla que se utilizó en Bolivia para nombrar aquella situación en la que el Congreso Nacional, reunido para elegir al presidente de la República por mayoría absoluta de votos de sus miembros, no lograba cumplir tan ineludible cometido, una vez, dos, tres veces y, literalmente, se empantanaba. Turbias aguas con fondo cenagoso que en el pasado inmediato, en 1979, derivaron en presidencias interinas débiles, también inconstitucionales, seguidas de golpes de Estado. El año 1985, con la investidura de Paz Estenssoro como presidente, se rompe esa mala racha poselectoral del período de transición.[58] Era el primer traspaso de poder político en términos constitucionales. Y también una solución de compromiso, germen de la democracia pactada.

---

56 Se trata de un "pacto político sustantivo" (Araníbar, 2002: 13); el "primer ejercicio de concertación" (Mayorga, F., 2002: 77); un "pacto silencioso, inusual, entre la sociedad y la clase política de no ruptura de la democracia" (Toranzo, 1997: 34-35).

57 Constitucionalmente, en caso de renuncia del primer mandatario, la presidencia debía ser asumida por el vicepresidente, es decir Paz Zamora, hasta cumplir el mandato constitucional de cuatro años.

58 Además de los votos de su bancada (MNR), Paz Estenssoro fue elegido con el apoyo de los parlamentarios del MIR (un senador y 15 diputados), quienes justificaron su voto en una Declaración Política publicada el 4 de agosto de 1985. Justificando que, entre las dos frágiles mayorías (las de ADN y del MNR), optaron por la candidatura que "tiene mayor capacidad de consenso nacional", los miristas argumentaban sin matices: "dejamos claramente establecido que no formamos parte del gobierno cuya elección viabilizamos hoy; somos una fuerza política de oposición", (periódico *Presencia*).

La última condición tiene que ver no con el régimen ni con las instituciones políticas, sino con la economía. Se había preservado la democracia, primera prueba superada; teníamos presidente electo y en ejercicio, segunda. El tercer reto con cara de requisito sostenía la vieja sospecha de que la estabilidad de la democracia, su durabilidad, está asociada al desarrollo económico. Para decirlo según la conocida tesis de Calderón y Dos Santos (1991: 22): "si los gobiernos y otros actores sociopolíticos buscan democratización sin modernización del Estado se generará ingobernabilidad". En otras palabras: esa todavía inmadura democracia boliviana, para ser viable, debía superar el peligro de su caída por efecto de la crisis económica, situación que, en el Gobierno precedente, había alcanzado el abismo en una desastrosa e imparable hiperinflación. Estamos hablando de la convergencia entre democracia y mercado, entre construcción político-institucional y reforma económica, entre pacto multipartidario y ajuste estructural. Este camino, en el caso boliviano, tiene un referente ineludible: el Decreto Supremo 21060 (del 29 de agosto de 1985) que inauguró el tránsito hacia una *economía de mercado*, punto de encuentro fundamental entre el MNR y ADN.[59] Así, la democracia pactada debía responder a una condición de existencia: *estabilidad macroeconómica*.

Ahora bien, concluida esta autopsia, ensayemos una recapitulación. ¿Cuándo nace la democracia pactada en Bolivia? En 1985. Hay acuerdo en ello y mal haríamos en desconocerlo. Pero este nacimiento es el resultado de cuatro partos sucesivos y diferenciados. Primero: la preservación del régimen político. Para que haya "democracia pactada" es evidente que tiene que haber democracia representativa. Segundo: la elección congresal del presidente. Aunque no produzcan ganadores absolutos, las reglas y los actores deben estar en capacidad de elegir, al menos, un ganador relativo. Tercer parto: las condiciones económicas del régimen político. La difícil transición a la democracia había de converger con la costosa transición al neoliberalismo, incluida una agresiva reforma del Estado. Y cuarto: el Pacto por la Democracia, esto es, una coalición parlamentaria. La democracia, con presidente electo y estabilidad económica, debía garantizar estabilidad política, lo que en limpio significaba evitar un gobierno minoritario o, mejor, mediante coaliciones políticas, asegurar que el Ejecutivo contará con el respaldo mayoritario del Legislativo. Cuatro partes de un mismo cuerpo. Corría el agitado 1985, año-hito en la historia boliviana reciente. Cerremos este acápite con un primer intento de síntesis (cuadro 5).

59 Todavía persiste, tres décadas después, la discusión acerca de "la paternidad del modelo". Si bien la estabilización y el ajuste fueron obra del gobierno de Paz Estenssoro y su gabinete, no pocos juran que dichas políticas fueron de autoría adenista y generosamente donadas al MNR para su ejecución.

Cuadro 5
Síntesis de hitos que inauguran la democracia pactada

Fecha	Evento	Resultado
Antecedentes históricos y contextuales		
1978-1982	Inestable período de transición a la democracia, con nueve gobiernos: siete militares y dos civiles. Se concreta la apertura democrática.	Se realizaron las primeras tres elecciones (1978, 1979 y 1980) luego de la etapa de gobiernos burocrático-autoritarios. Surgimiento y protagonismo inicial del sistema de partidos.
Mediados de 1982	El gobierno militar, respaldado por los principales partidos y empresarios, decide convocar al Congreso elegido en 1980 para que elija presidente.	Traspaso pacífico del poder político a un gobierno constitucional. Transición democrática pactada.
10 de octubre de 1982	Hernán Siles Zuazo (UDP) es investido como presidente de la República. Previamente el Congreso de 1980 lo había elegido y proclamado.	Primer gobierno democrático. El frente de izquierda (UDP) toma el poder político con un gobierno minoritario y un Congreso adverso.
Inicio del período de Democracia Pactada		
Principios de 1985	Se realiza el "Diálogo por la Democracia" entre el presidente y los partidos del oficialismo y de la oposición.	Inconstitucional acortamiento del mandato presidencial y convocatoria adelantada de elecciones.
Julio de 1985	Elecciones nacionales: ADN-Hugo Banzer (32,73 %), MNR-Paz Estenssoro (30,17 %), MIR-Jaime Paz (10,16 %).	Primeras elecciones luego de la transición. Las fuerzas de izquierda reciben el voto castigo y los partidos de centroderecha ganan los comicios.
6 de agosto de 1985	Posesión de Paz Estenssoro (MNR) como presidente. Previamente había sido elegido en el Congreso con el apoyo del MIR y otros partidos.	Superación del "empantanamiento" congresal. Elección congresal de la segunda minoría. Voto contra Banzer.
Octubre de 1985	Suscripción del "Pacto por la Democracia" entre el MNR (partido de gobierno) y ADN (principal partido de oposición).	Coalición parlamentaria entre los dos partidos más votados. Acuerdo programático en torno a la nueva política económica.
Febrero de 1989	Ruptura unilateral del Pacto por la Democracia realizada por el nuevo candidato y jefe del MNR: Gonzalo Sánchez de Lozada.	Aborta la alternancia bipartidista concertada del poder entre MNR y ADN. La coalición política no se prolonga como acuerdo electoral.

Fuente: elaboración propia.

2. La coalición de gobierno

Estrenada ya la democracia pactada con una primera gestión de gobierno sustentada en una coalición mayoritaria en el Legislativo, el siguiente episodio de nuestro recorrido a través de los hitos del pacto político en democracia tiene lugar en 1989. Año de cambios bruscos en el mundo, ya se sabe, con sorpresivo derrumbe de muros y prematuro fin de siglo. Para entonces ya se habían aplicado un conjunto de políticas económicas de estabilización y de ajuste estructural, y la gobernabilidad parecía haberse repuesto de su trauma de origen. La democracia

representativa del nuevo período enfrentaba su segunda elección nacional. Veamos qué aconteció en Bolivia y su proceso de construcción político-institucional.

He sostenido que el primer paso, fundacional, de la democracia pactada tiene como núcleo el Pacto por la Democracia MNR-ADN. El siguiente tramo, de afianzamiento, también puede ser identificado con nombre y apellido: *Acuerdo Patriótico.* El curso de los hechos es como sigue. Luego del Gobierno de Paz Estenssoro (1985-1989) y en un escenario de estabilidad económica y fortalecida autoridad estatal, en mayo de 1989 se celebraron las elecciones generales previstas constitucionalmente. Esta vez se presentaron diez candidaturas. Como ya había ocurrido en los anteriores comicios, solo hubo ganadores relativos, por lo que la elección presidencial se trasladó nuevamente en segunda vuelta al Congreso Nacional. Esta vez tres candidatos tenían posibilidades de disputar la presidencia: Gonzalo Sánchez de Lozada (MNR), ganador de las elecciones con el 23,1 % de votos; Hugo Banzer Suárez (ADN), otra vez candidato y ahora segundo en votación con el 22,6 %; y Jaime Paz Zamora (MIR), tercero en competencia con el 19,6 % de los sufragios. Como en 1985, estas tres fuerzas políticas aparecían como las más relevantes. En esta ocasión, si bien la distancia entre el primero y el tercero fue de 3,5 puntos porcentuales –equivalente a más de 50 mil votos–, el MIR se encargó de acuñar una consigna eficaz: "triple empate".[60] Luego de más de dos meses de intensas negociaciones y de incertidumbre, mientras se discutía si Sánchez de Lozada (primera mayoría) obtendría el respaldo requerido para ser elegido presidente en el Congreso, en una inesperada gambeta política Banzer comprometió los votos parlamentarios de su partido en favor de Paz Zamora, dándole así la presidencia. El resultado fue la conformación de una coalición política MIR-ADN. Extraños, mas no insondables, son los senderos del pacto partidario en democracia.

Ahora bien, ¿hacia dónde iba la democracia pactada boliviana con el inesperado Acuerdo Patriótico? Sin duda el efecto más relevante, para el propósito que nos ocupa, el de mayor horizonte político, fue la conformación de una *coalición de gobierno.* Si en 1985 habíamos observado un pacto de tipo parlamentario, ahora dábamos un salto hacia un escenario de cooperación que tenía asiento no solo en la acción legislativa, sino también en la responsabilidad ejecutiva. La innovación del acuerdo MIR-ADN radica entonces en que ambos socios tuvieron presencia directa en la función de gobierno. ¿Qué compromisos (y beneficios) implicaba ello? El primero es la concurrencia de sus bancadas parlamentarias para viabilizar la elección congresal de Paz Zamora como presidente;[61] el segundo, la garantía de que el Ejecutivo

60 La expresión corresponde al ideólogo y principal operador político del MIR, Óscar Eid Franco.

61 Aunque no eran necesarios para lograr la mayoría absoluta requerida, la elección presidencial de Paz Zamora contó también con el respaldo de los parlamentarios de Condepa (2 senadores y 9 diputados), cuyo líder, Carlos Palenque Avilés, de orientación neopopulista, obtuvo el cuarto lugar en las elecciones (en su primera incursión electoral) y fue pieza clave en el acercamiento poselectoral entre Banzer y Paz Zamora.

contaría para sus decisiones y acciones con el respaldo mayoritario del Congreso Nacional;[62] y el tercero, propio de una coalición de gobierno, la distribución de cuotas de poder que, en este caso, en el gabinete ministerial, se planteó en términos paritarios.[63] De ese modo se inauguró el pilar más prominente de la democracia pactada: las coaliciones multipartidarias de gobierno. Éstas, empero, traían bajo el brazo una de las caras más aborrecibles del pacto político: el *patrimonialismo estatal*; esto es, la opción preferente por los cargos en lugar de las políticas.

Las implicaciones del Acuerdo Patriótico no se limitan al estreno de las coaliciones de gobierno. Hay otras derivaciones importantes. La primera tiene que ver con una nueva prueba, acaso decisiva, del mecanismo constitucional para la elección del presidente. Cuando el 2 de agosto de 1989, en ceremonia especial, Paz Zamora y Banzer sellaron con un abrazo el acuerdo logrado entre sus partidos, lo que en realidad estaban haciendo era desbaratar oficialmente el temor, aún vigente, del "empantanamiento" congresal. "El 6 de agosto habrá presidente", había asegurado Banzer. Y lo hubo. Solo que no fue el ganador relativo de las elecciones, ni siquiera el segundo, sino el tercero, aquel que había recibido menos del 20 por ciento de la votación popular. De ese modo, si bien es cierto que el artículo 90 constitucional volvía a producir un presidente con respaldo mayoritario en el Congreso, sembraba al mismo tiempo muchas dudas sobre la legitimidad de un procedimiento que, como resultado de negociaciones entre cúpulas partidarias, terminó premiando al tercero.[64] El hecho de que nuevamente no se respetara la primera mayoría obtenida en los comicios generales puso en entredicho la regla de elección y derivó en una creciente sombra convertida en eslogan ciudadano: "se vota pero no se elige". Un amargo sabor de boca dejaba como asignatura pendiente la necesidad de una reforma electoral.

Pero la sorpresa mayor del pacto MIR-ADN no fue tanto el haber inaugurado las coaliciones mayoritarias de gobierno y ni siquiera el haber convertido en presidente al tercero en votación. Lo que francamente pocos esperaban era un pacto entre Paz Zamora y Banzer. Se trataba, en palabras del expresidente Jorge Quiroga (2002: entrevista), de "un pacto de extremos que cierra heridas de otras épocas, rompe un muro y muestra que hay alianzas posibles para mirar el futuro". Ahora bien, ¿qué tiene de insólito ese acuerdo en el que intervienen dos partidos políticos? Muchas voces dirán que la historia. Los críticos del acuerdo

62 La coalición MIR-ADN tenía rango mayoritario en el Congreso Nacional: 16 de los 27 senadores y 71 de los 130 diputados, aunque no logró mayoría especial de dos tercios.

63 La distribución de cuotas se produjo previamente en las directivas de las cámaras: la presidencia de Diputados para ADN y la de Senadores para el MIR, con compromiso de alternancia en cada período legislativo. En tanto que el primer gabinete de Paz Zamora contó con ministros de los dos partidos.

64 En palabras de Mayorga, R. A. (2001: 121): "en la gestación de esta coalición prevaleció un juego de *tertium gaudens* en el cual el tercer actor se convirtió de dirimidor en ganador".

recordaban que el MIR nació en 1971 para enfrentar la dictadura del entonces coronel Hugo Banzer y por ello no era entendible que después estos enemigos se aliaran para formar gobierno. Es decir, no había ninguna coherencia ideológica que justificara la concertación entre un partido de derecha como ADN y uno de centroizquierda como el MIR, si hasta el propio Jaime Paz había dicho hace poco que "un río de sangre" los separaba. En su defensa, los protagonistas del Acuerdo Patriótico sostenían: "los que nacimos confrontados en aquella oportunidad, en la Bolivia del conflicto y del pasado, hoy día nos encontramos naciendo juntos, en la Bolivia democrática que se abre al siglo XXI, unidos".[65] Más todavía: "ahora resalta el componente pragmático sin el cual ninguna ideología puede viabilizarse; los bolivianos necesitamos una democracia renovada, con un nuevo estilo político".[66]

Lo cierto es que esa "coalición de vómito" (Toranzo, 2002: entrevista) no solo ratificaba la lógica del pacto sino también decía en voz alta lo que eran solo susurros: por una parte, la convergencia cada vez más evidente de los partidos políticos relevantes hacia el centro, sin polarización, lo que derivaba en la "eliminación de las trabas ideológicas para pactar" (Toranzo, 1997: 40); y, por otra, una interacción política con altas dosis de pragmatismo que daba lugar a la idea de que "todos los pactos políticos son posibles" (Mayorga, R. A., 2002: entrevista). El resultado, con sello de cultura política asumida por los actores aunque no traducida en reglas formales, se podría sintetizar en tres palabras: *disponibilidad de coalición*. Los partidos que contaban, todos ellos, con posibilidad de gobierno, aparecían como potenciales socios para compartir responsabilidades tanto legislativas como de gobierno.

Ahora bien, ¿qué cambio se había producido en el sistema político boliviano para que esa lógica de enfrentamiento registrada en el difícil período de transición (1978-82) y en el Gobierno de la UDP (1982-85) devenga poco después en la inclinación común a concertar? En la respuesta no hay sortilegio, sino hegemonía. Pese a sus diferencias, visibles, estratégicas, las fuerzas políticas con presencia parlamentaria parecían estar de acuerdo en dos orientaciones estructurales que las ponían en el mismo carril: el régimen político recuperado en 1982 y el modelo económico impuesto desde 1985. ¿Cuál es el resultado? Que "las posiciones de polarización ideológica se diluyen y se establece una tendencia convergente hacia un eje dominante con dos polos: la democracia representativa (*dr*) y el neoliberalismo económico (*ne*)" (Mayorga F., 2002: 80). De los tres partidos tradicionales –prosigue Mayorga–, el MNR articulaba ambos polos. Con la administración del ajuste estructural, el MIR se subordina al *ne*. Y con el apoyo, por segunda vez, a

65 La expresión corresponde al ya presidente en ejercicio Jaime Paz Zamora, en ocasión de la posesión del Consejo Político del Acuerdo Patriótico.

66 La primera parte de la frase corresponde a Paz Zamora; la segunda, a Banzer. Socios al fin.

otro partido para sustentar el gobierno, ADN ratifica su compromiso con la *dr*.[67] Si a ello se añade que los partidos neopopulistas emergentes: primero Condepa y luego UCS, se adhieren a esa tendencia hegemónica, podemos asumir entonces, para 1989, que la democracia y el mercado aparecían como constantes en la competencia política. Así las cosas, si bien la cooperación no sustituía necesariamente al conflicto, parecía canalizarlo por vías institucionales en cuyo centro habitaban, monopólicos, los partidos políticos.

Una última derivación importante de este proceso tiene que ver con el funcionamiento mismo de la coalición gobernante. Me refiero a la existencia de un mecanismo formal de *coordinación interpartidaria* que respaldaba la marcha del Ejecutivo, su vínculo con la mayoría oficialista en el Legislativo y el concurso de los partidos coligados. Otra innovación del Acuerdo Patriótico fue precisamente la conformación de un Consejo Político que, sin formar parte de la estructura administrativa del Estado, tenía la misión expresa de realizar labores de "consulta, apoyo y coordinación" entre las fuerzas políticas que sustentaban el Gobierno y, además, debía ser el puente entre éstas y la sociedad. La posesión de este Consejo, presidido por Banzer e integrado por diez dirigentes políticos (cinco del MIR y cinco de ADN), significó algo así como la ratificación del carácter paritario de la coalición en cuanto a la distribución de responsabilidades y cargos.[68] ¿Cuál fue el alcance de esta instancia suprapartidaria? Oigámoslo por boca de su máxima autoridad: "(el Consejo) trazará las estrategias de mediano y largo alcance y las líneas programáticas que nos hemos propuesto (y) promoverá iniciativas legislativas y ejecutivas para la consolidación de la democracia y la urgente modernización del Estado; nuestro accionar será de apoyo y orientación". No parece exigua la tarea que se impone. Esta saludable coordinación entre las dos fuerzas políticas, sin embargo, no podía atenuar ni menos borrar un terrible déficit en la nueva coalición: la ausencia de un plan de gobierno. Demás está decir que las promesas electorales del MIR, expresadas en la consigna de "relocalizar el 21060",[69] ya en función de gobierno pasaron al olvido.

Pero hay dos eventos más, de innegable incidencia sobre el proceso de reforma político-institucional, que se sitúan en este período. Interrelacionados de algún modo, uno es expresión de descrédito; el otro, razón de orgullo. Vayamos con el

67 Más adelante veremos ampliamente el tipo, características y transformación del sistema de partidos en Bolivia. Por ahora podemos convenir en que había un trípode sobre el que se asentaban las coaliciones de gobierno: MNR, ADN y MIR.

68 El COPAP (Consejo Político del Acuerdo Patriótico) fue posesionado por el presidente Paz Zamora el día 24 de agosto de 1989. Este acto especial formalizaba algo que ya había sido anunciado cuando se celebró el acuerdo MIR-ADN.

69 Tal fue el mensaje principal de la campaña de Paz Zamora. "Relocalizar el (Decreto) 21060" hacía referencia a la propuesta de cambiar el modelo económico neoliberal inaugurado en 1985, como vimos, con ese decreto supremo.

primero. Si nos pidiesen que rescatemos un título inequívoco no habría motivo de vacilación: "Banda de los Cuatro". El antecedente es la reforma a la Ley Electoral de 1986 que estuvo orientada a concentrar la representación política en unos cuantos partidos por medio de la modificación del coeficiente proporcional que dejaría fuera a los partidos minoritarios (Mayorga, R. A., 2002: entrevista). Con esa lógica, los tres principales partidos nombraron una Corte Nacional Electoral controlada por ellos mismos:[70] el MNR (tres vocales), ADN (tres vocales) y el MIR (un vocal). El hecho es que después de las elecciones generales de mayo de 1989, cuatro de los siete vocales (los de ADN y el MIR) se aliaron para manipular la asignación de escaños amparados en una lectura interesada de la norma, favoreciendo así con diputaciones adicionales al MIR y ADN en perjuicio del MNR y de dos partidos minoritarios que quedaron fuera del Congreso Nacional.[71] ¿Fue la "Banda de los Cuatro" el presagio, o la vanguardia, del Acuerdo Patriótico? Es probable, pero mal haríamos en especular al respecto. Lo seguro, en todo caso, es que esa escandalosa maniobra poselectoral fue el germen de una demanda y un compromiso que más adelante se haría realidad: la modificación de las reglas de juego. Cuántas veces en la historia una ruindad acabó abriendo los postigos de la magnificencia.

Precisamente el segundo evento que habíamos anunciado, un nuevo hito ineludible de la democracia pactada en Bolivia, tiene que ver con la *concertación de reformas.* Me refiero a las "cumbres" de los jefes de partidos políticos. Hagamos un ejercicio de reconstrucción para entender mejor este nuevo mecanismo de concertación. En julio de 1989, los líderes del MNR, ADN y MIR se comprometieron, bajo la convocatoria y renovada vigilancia de la Iglesia católica, a encontrar soluciones concertadas para mantener y profundizar la democracia.[72] Empero, a fines de 1990, el Gobierno inició un juicio de responsabilidades contra ocho de los doce magistrados de la Corte Suprema de Justicia, desatando un conflicto de poderes y una severa crisis institucional.[73]

---

70 La reforma fue propuesta por el MIR y aceptada, tras un intenso proceso de negociaciones, por los dos partidos mayoritarios (MNR y ADN) que pidieron a cambio el apoyo mirista en la aprobación del nuevo Código Tributario. La transacción se hizo evidente cuando el presidente Paz Estenssoro promulgó la reformada Ley Electoral e inmediatamente el MIR anunció que haría una "oposición constructiva" (véase Gamarra, 1992: 30).

71 Se trata del Partido Socialista - 1 de Róger Cortez y del Movimiento Revolucionario Tupak Katari de Liberación de Víctor Hugo Cárdenas. Pese a que ambos líderes políticos hicieron una huelga de hambre para lograr su curul parlamentario, la "Banda de los Cuatro" (vocales) los dejó fuera del Legislativo.

72 Los días 25 y 26 de julio de 1989, dos meses después de las elecciones y pocos días antes de la constitución del nuevo Gobierno, los jefes del MNR, ADN y MIR suscribieron dos documentos en la Nunciatura Apostólica para avanzar en la reforma institucional.

73 El juicio se originó en un fallo del máximo tribunal judicial que declaraba inconstitucional un impuesto a la cerveza. El Gobierno sostenía que dicho fallo era producto de un soborno.

Con esos antecedentes, el 5 de febrero de 1991, tras un complejo itinerario de negociaciones, los dirigentes de los partidos oficialistas (MIR y ADN) y opositores (MNR, MBL y Condepa), todos ellos con representación parlamentaria, se congregaron para suscribir un acuerdo[74] –que la prensa y sus protagonistas calificaron de "histórico"– en el que se definía una agenda de reformas al sistema electoral (garantía de un organismo electoral autónomo e imparcial,[75] respeto del voto ciudadano en las urnas y la representación de minorías mediante la fórmula de divisores impares); y se impulsaba el proceso de descentralización y la modernización del Poder Judicial (buscando su dignidad e independencia).[76] De ese modo, un contrato político para superar vicios y crisis sentaba las bases de interacción entre el Gobierno y la oposición, obligados a pactar con arreglo a las circunstancias.

Un año y medio después, el 9 de julio de 1992, en solemne ceremonia celebrada en Palacio de Gobierno, se arregló "cumbre" de jefes políticos para suscribir un sustancial pacto cuyo título es por demás expresivo: "Acuerdos por la Modernización del Estado y el Fortalecimiento de la Democracia". Con mayor alcance que en el anterior encuentro, aquí los actores políticos, grandes y pequeños,[77] concertaron un robusto plano de construcción institucional y algunos anexos imprescindibles. Esta vez, en el acuerdo, había largo plazo. En diez puntos, con cronograma de ejecución, se definían las siguientes acciones: promulgación de las leyes de Organización Judicial y del Ministerio Público, la elección de magistrados por dos tercios de votos del Congreso, la transferencia del Registro Civil a la jurisdicción de la Corte Nacional Electoral, la aprobación de las reformas a la Ley Electoral, la elaboración de un proyecto de Ley de Reforma de la Educación, la aprobación de la Ley de Descentralización Administrativa, el diseño de la reforma constitucional, la elección del Contralor General por mayoría de dos tercios, la aprobación de la Ley de Industrialización de la hoja de coca y la aprobación de una Ley de Partidos Políticos. Por si fuera poco, se incluía el compromiso de

74 El documento fue suscrito por Gonzalo Sánchez de Lozada (MNR), Hugo Banzer (ADN), Óscar Eid Franco (MIR), Carlos Palenque (Condepa) y Antonio Araníbar (MBL).

75 Las cortes nacional y departamentales electorales estarían compuestas por cinco miembros, uno designado por el Poder Ejecutivo y cuatro elegidos por el Congreso Nacional por dos tercios de votos.

76 El acuerdo señala que el juicio de responsabilidades contra los magistrados de la Corte Suprema debía resolverse según las normas vigentes. Sin embargo, pocos días después la prensa publicó un documento reservado, negado por los políticos, en el que se afirmaba que la renovación del Poder Judicial debía pasar por la renuncia o jubilación de todos los magistrados supremos.

77 Excepto Izquierda Unida, todos los partidos con representación parlamentaria suscribieron el acuerdo: MIR, ADN, FRI y PDC (oficialismo); MNR, Condepa, MBL y UCS (oposición, este último sin escaños en el Congreso). El acto tuvo como anfitrión al presidente Paz Zamora, quien entre el 26 de mayo y el 1° de junio había sostenido conversaciones personales con los líderes políticos para arribar a este compromiso.

captura y enjuiciamiento del exdictador Luis García Meza. Un menú abundante y, por ello, propicio para el consenso.

Ahora bien, ¿qué significaron para la democracia pactada los acuerdos de febrero de 1991 y julio de 1992? Hay quienes sostienen, con fundado optimismo, que este proceso de reforma política "define el momento de consolidación del régimen democrático y del nuevo modelo económico" (Mayorga, F., 2002: 54). Algunos, más utilitarios, lo ven como un "mecanismo para prevenir problemas de ingobernabilidad y delinear la gobernabilidad futura" (Toranzo, 1997: 45). Y otros, incondicionales de las reglas, entienden que se trata de "acuerdos de largo alcance para impulsar reformas institucionales" (Mayorga, R. A., 2002: entrevista).

Sea como fuere, y más allá de lo instrumentales o sustantivos que hayan sido estos pactos, lo cierto es que ampliaron la lógica de cooperación no solo entre los socios de la coalición gobernante, sino también con la oposición parlamentaria, para abordar decisiones de largo plazo. El mecanismo de los dos tercios para elegir a autoridades públicas de importancia estratégica tuvo que ver con esa búsqueda de obligada concertación. Y las "cumbres" de jefes políticos se revelaron como un dispositivo práctico para resolver situaciones de crisis, cual instinto de conservación, pero también para compartir energías más allá de la sola coyuntura. Hasta aquí el retrato de la concertación entre la élite partidaria. Hasta aquí la andadura del Acuerdo Patriótico. Pero antes de proseguir nuestro recorrido conviene elaborar un segundo cuadro ordenador de recapitulación y síntesis (cuadro 6).

Cuadro 6
Síntesis de hitos del Acuerdo Patriótico

Fecha	Evento	Resultado
Antecedentes contextuales		
1986	Las tres principales fuerzas parlamentarias (MNR, ADN y MIR) aprueban la reforma a la Ley Electoral y designan vocales partidarios en el organismo electoral.	La nueva norma busca reducir el número de partidos con representación parlamentaria y castiga a los partidos chicos. La Corte Electoral queda bajo control partidario de ahí en adelante.
Mayo de 1989	Elecciones nacionales: MNR-Sánchez de Lozada (25,64 %), ADN-Hugo Banzer (25,11 %), MIR-Jaime Paz (21,85 %).	Segundas elecciones en democracia. MNR, ADN y MIR se mantienen como los tres partidos más relevantes del sistema.
Mayo-junio de 1989	Luego de las elecciones nacionales, cuatro de los siete vocales electorales (tres de ADN y uno del MIR) favorecen con escaños a esos partidos.	La "Banda de los Cuatro" pone en cuestión la validez de la norma y la autonomía del organismo electoral. Precedente del acuerdo MIR-ADN.
Estreno de las coaliciones de gobierno		
2 de agosto de 1989	Anuncio del "Acuerdo Patriótico" –sin documento formal– entre el MIR y ADN para elegir como presidente a Paz Zamora.	Coalición bipartidista de gobierno que elige al presidente en segunda vuelta congresal, garantiza el respaldo mayoritario al Ejecutivo y comparte responsabilidades de gobierno.

Fecha	Evento	Resultado
6 de agosto de 1989	Posesión de Jaime Paz (MIR) como presidente. Previamente había sido elegido en el Congreso con apoyo de la bancada de ADN.	Superación del "empantanamiento" congresal. Elección de la tercera fuerza electoral. Alianza de los dos extremos del espectro político contra el MNR.
24 de agosto de 1989	Posesión del Consejo Político del Acuerdo Patriótico (COPAP), presidido por Banzer, como organismo de coordinación de la coalición.	Creación de un mecanismo de coordinación interpartidario paralelo a la estructura estatal, en respaldo de la gestión de gobierno.
5 de febrero de 1991	Primera "cumbre" de jefes políticos del oficialismo y de la oposición. Suscripción de un acuerdo formal.	Nuevo mecanismo de concertación. Los partidos con representación pactan para superar la crisis institucional y proyectar reformas políticas.
9 de julio de 1992	Segunda "cumbre" de jefes políticos. Suscripción del "Acuerdo para la modernización del Estado y el fortalecimiento de la Democracia".	Ratificación del pacto ampliado entre oficialismo y oposición. Reformas de largo plazo. Consolidación de la democracia.
Abril de 1993	El presidente Paz Zamora, luego de un prolongado proceso de concertación y diseño, promulga la Ley 1473 de Necesidad de Reforma de la Constitución.	En cumplimiento de los acuerdos de julio de 1992 se ejecuta en el Congreso la primera fase prevista para la reforma parcial del ordenamiento constitucional.

Fuente: elaboración propia.

3. El reformismo como vocación

Hasta aquí tenemos una coalición parlamentaria (1985) y una coalición de gobierno (1989) como primeras expresiones de la lógica del pacto político en democracia, así como un nuevo mecanismo de concertación entre el oficialismo y la oposición: las "cumbres" de jefes partidarios, para superar situaciones de crisis e impulsar reformas. Sobre esa base, ¿qué nuevos pasos dio la democracia pactada en Bolivia en su siguiente hito cronológico? Bien enseña Saramago en una de sus novelas que "los mapas te dicen por dónde deberás ir, pero no te garantizan que llegues". Por ello conviene proseguir nuestro recorrido para ver posibles prolongaciones de la ruta y, si acaso, desvíos. El siguiente episodio de este desplazamiento se ubica en el año 1993.

No habría error en el análisis si acaso calificásemos esta etapa como de continuidad y persistencia en el sendero de la democracia pactada, asumiendo que 1985 fue fundacional y 1989 de afianzamiento. Hasta ahora tenemos, entre los *avances más sustanciales*, la elección congresal del presidente, que supera el temible "empantanamiento"; la sumatoria de fuerzas parlamentarias en respaldo del Ejecutivo, lo cual ahuyenta los peligros del gobierno minoritario; la disponibilidad de coalición entre las fuerzas políticas relevantes, que da cuenta de una cultura política propicia para el pacto; la formación de coaliciones de gobierno, con dos partidos relevantes compartiendo responsabilidades (y cargos) en la gestión pública; el establecimiento de instancias coordinadoras suprapartidarias, buscando organizar la relación entre los socios de la coalición; la comprometida presencia mediadora de la Iglesia católica, como factor de encuentro y compromiso partidario, y,

finalmente, las cumbres de jefes políticos oficialistas y opositores, como mecanismo de concertación para superar crisis institucionales y proyectar reformas políticas. Todas ellas piezas favorables en nuestro mosaico de las lógicas de coalición cuyo marco son la democracia representativa y el neoliberalismo económico.

Pero hay también *piezas grises*, digamos desportilladas. Las de mayor cuestionamiento, hasta aquí sugeridas, son la salida inconstitucional a situaciones de crisis, en nombre de objetivos definidos como superiores (preservar la democracia, por ejemplo); la incapacidad de producir ganadores claros en las elecciones, lo cual habla de limitaciones en la norma, dispersión de las preferencias y, lo más importante, problemas de legitimidad; la creciente convergencia de los partidos políticos en una posición de centro, que deriva en una competencia política centrípeta con ausencia de alternativas para el electorado; la mirada patrimonialista de la estructura estatal, que en expresión popular puede sintetizarse como "repartija de pegas", con graves secuelas de corrupción; la ausencia, en la segunda coalición, de un plan de gobierno, que deriva en ineficacia y en un creciente abismo entre oferta electoral y su cumplimiento; la subordinación del Legislativo a las decisiones del Poder Ejecutivo, en nombre de la gobernabilidad, y, finalmente, la tendencia a la exclusión de los partidos minoritarios, abarcando en ese propósito el fraude electoral y la manipulación de las reglas del juego. He ahí la otra cara de nuestro mosaico, cuya arcilla transversal son el presidencialismo "parlamentarizado" y un sistema de partidos de pluralismo moderado. Así estamos, aquí estamos, al iniciar la exploración de esta nueva fotografía del álbum nacional llamado democracia pactada.

En principio podemos sostener que, viendo ya un horizonte temporal de casi una década, hay continuidad en algunas tendencias y todavía no se registran claras señales de cambio ni, menos, de ruptura. Así las cosas, ubicados en el umbral de las elecciones generales de 1993, encontramos una importante novedad: la prolongación del pacto político como *coalición electoral*. Me refiero al mantenimiento del Acuerdo Patriótico más allá de la gestión de gobierno y su conversión en fórmula electoral conjunta: ADN puso al candidato presidencial: Hugo Banzer; el MIR aportó con el vicepresidencial: Óscar Zamora; y las candidaturas a senadurías y diputaciones fueron distribuidas entre ambos partidos, considerando la correlación de fuerzas e intereses. Esta modalidad de candidaturas únicas ya había sido probada, con buen resultado, en las elecciones municipales de 1989 y 1991.[78] Pero no se registran antecedentes para los comicios nacionales, al menos no entre partidos relevantes.[79] Bastará recordar que el Pacto por la Democracia suscrito entre ADN y el MNR (1985) fue disuelto

78 En ambos comicios el Acuerdo Patriótico obtuvo la votación más elevada a nivel nacional: 30 por ciento en 1989 y 26 por ciento en 1991.

79 En anteriores elecciones generales podemos encontrar casos de *cooptación* de partidos chicos que se adscriben en calidad de aliados menores de partidos relevantes. Ello ocurrió, por ejemplo, en 1989, con el PDC como aliado de ADN y con el FRI asociado al MIR.

unilateralmente por este último partido a los tres años y tres meses de su vigencia. Ello no ocurrió con el Acuerdo Patriótico, pese a que se trató de un compromiso de palabra y no de un acuerdo formal suscrito con tinta indeleble.

Tenemos entonces tres tipos de coalición: primero una parlamentaria (1985), luego vino la coalición de gobierno (1989) y más adelante una de alcance electoral (1993), que no volvió a repetirse). Tres arenas políticas en ejercicio. Así llegamos, luego del Gobierno de Paz Zamora caracterizado por la inercia en la economía y por importantes pasos en materia de reforma política, a las elecciones generales de 1993. Con la participación de trece candidaturas, los resultados fueron más o menos previsibles: el candidato del MNR, Gonzalo Sánchez de Lozada, quien fuera despojado de la presidencia cuatro años antes, obtuvo una clara victoria (33,8 % de los sufragios) –sin lograr la mayoría absoluta de los votos–, muy por encima de sus dos principales seguidores: Hugo Banzer (Acuerdo Patriótico, 21,4 %) y Carlos Palenque (Condepa, 14,5 %). Y se presentan dos nuevos protagonistas partidarios en esta elección: UCS, cuyo candidato, el neopopulista Max Fernández, obtuvo el quinto lugar con el 14 % de los sufragios; y el MBL, expresión política de izquierda formada como escisión del MIR y liderada por Antonio Araníbar, que logró un interesante 5,4 % de la votación. Demás está decir que esta vez, en tal escenario poselectoral, contrariamente a lo que había ocurrido en 1985 y 1989, la elección congresal respetó la clara primera mayoría y Sánchez de Lozada (MNR) llegó a la presidencia luego de formar una cómoda coalición de gobierno con UCS y el MBL.

Vistas así las cosas, alguien podría insinuar que la historia se repite, como gratificación o acaso penalidad, con diferentes actores. Pero ello no es evidente, pues hay importantes diferencias. Si observamos bien nuestro mosaico encontraremos en el proceso electoral de 1993 algunos elementos interesantes y acaso renovadores. Sin duda uno de los más relevantes es la *magnitud del triunfo electoral*. Cierto es que en las tres elecciones generales que vimos ningún candidato a la presidencia obtuvo la mayoría absoluta de votos, pero convendremos en que una cosa es ganar con uno o dos puntos porcentuales de diferencia respecto al segundo y otra muy distinta llevarle una ventaja, como en este caso, de trece puntos. ¿Puede haber alguna duda de que aquí el que gana, gana? Constatamos entonces una decisiva implicación para la lógica del pacto político: una generosa victoria en la elección popular convierte la segunda vuelta congresal en formalidad ratificatoria. Esto no implica que se pueda prescindir de la necesidad de formar una coalición mayoritaria de gobierno. Al contrario. Pero incluso este trámite poselectoral sigue una lógica distinta, digamos más simple.

Las estrategias de coalición, como veremos con amplitud en la tercera parte de este trabajo, pueden plantear escenarios previsibles, pero también algunos más bien herméticos. Sin embargo, convendremos en que no hay nada de insondable en el hecho de que, en un caso, te elijan como mal menor para cerrarle el paso al enemigo; o, en otro, con fuerte legitimidad electoral, seas tú el que decida con

quiénes te juntas. Ubiquemos esta diferencia de modo que pueda entenderse comparativamente en nuestra exploración. En 1985, Paz Estenssoro fue elegido primer mandatario en el Congreso porque nadie, excepto ADN, quería que un exdictador obtuviera la presidencia. Se votó, entonces, contra Banzer. En 1989 hubo algo de capricho. Banzer exigía el apoyo del MNR para ser presidente; como no lo obtuvo, favoreció al MIR. Se votó contra Sánchez de Lozada.

¿Qué pasó en 1993? Todo lo contrario. El partido ganador de las elecciones: el MNR, pudo darse el lujo de elegir, con arreglo a sus intereses, a quiénes incorporaba en la coalición de gobierno, pues tenía un abanico de opciones. En ese sentido, descarta por definición al saliente Acuerdo Patriótico, pero podía optar por cualquiera de los partidos neopopulistas Condepa y UCS (tercero y cuarto en la votación, respectivamente). Negocia con ambos y, tras veinticinco días de negociaciones, elige a UCS.[80] En efecto, el 1° de julio de 1993 el MNR y la UCS firman el "Pacto por la Gobernabilidad", un acuerdo de diez puntos que establecía no solo el reconocimiento de la dirección política del futuro presidente Sánchez de Lozada y las responsabilidades de ambos partidos, sino incluso la cuota de poder, muy pequeña, de UCS.[81] La coalición mayoritaria de gobierno estaba formada. Sin embargo, cuatro días más tarde, aunque no necesitaba sumar nuevos escaños, el MNR incorpora un socio adicional, menor: el MBL. Y con éste suscribe el "Pacto por el Cambio", el cual también establecía compromisos partidarios y cuotas de poder.[82] Dos *pactos bilaterales* para un nuevo Gobierno expresan la tónica de esta coalición política.

Ahora bien, este recuento de los acuerdos partidarios de 1993 no es sino una plataforma para llamar la atención sobre tres implicaciones que no habíamos visto hasta ahora y resultan significativas en nuestro propósito indagatorio. La primera tiene que ver con las dimensiones de los partidos,[83] es decir, su importancia relativa en razón del porcentaje de votos y escaños obtenidos, lo cual incide en su peso más o menos decisivo en el proceso de formación y construcción de la coalición

80 Como bien expone Mayorga F. (2002: 277), aquí la negociación se planteó en términos excluyentes. El jefe de Condepa, Carlos Palenque, lo expresa como consigna: "Si UCS entra (a la coalición de gobierno) sale Condepa". Y también viceversa, claro.

81 A cambio de su compromiso de respaldar la gestión de gobierno de Sánchez de Lozada, UCS podría nombrar un ministro, dos embajadores, un presidente de una corporación de desarrollo y tendría el derecho de ocupar las primeras vicepresidencias de las cámaras de senadores y de diputados. A decir del analista Toranzo (2002: entrevista), fue una "coalición barata" para el MNR.

82 El MBL tendría derecho a un ministerio (la Cancillería, que oficia como cabeza del Gabinete), una corporación regional, una subsecretaría, una embajada y algunas comisiones parlamentarias.

83 Utilizamos la expresión de Duverger (1996: 309-324) quien distingue tres categorías: partidos con vocación mayoritaria, grandes partidos y partidos pequeños. Habla también de partidos "medianos".

de gobierno. De modo específico me refiero a la presencia de un *partido pivote*, en este caso el MNR que, como resultado de su amplia victoria relativa en las urnas, tiene dominio hegemónico sobre la negociación poselectoral y, por supuesto, pleno y unilateral control sobre las decisiones estratégicas del Gobierno. No había ocurrido en la coalición precedente.

La segunda implicación relevante se refiere a la presencia de un tercer miembro en la coalición ganadora de gobierno (luego de dos experiencias bipartidistas). Si recordamos que, según el credo de las teorías formales, las coaliciones que debieran formarse son las de tamaño mínimo, aquí el MBL aparece como un socio innecesario en términos aritméticos, pero al parecer su incorporación responde a otro motivo, que aquí podemos referir como *sentido simbólico*. El MBL no aportaba muchos escaños, cierto, pero sí un compromiso ético. En esa lógica se entiende también el acuerdo preelectoral entre el MNR y el MRTKL que derivó, por primera vez, en la elección de un aymara, Víctor Hugo Cárdenas, como vicepresidente de la República.[84]

Y la tercera implicación, de algún modo relacionada con las anteriores, está vinculada con un atributo que tendrá fuerte incidencia, directa, sobre la andadura de la coalición y la dinámica del Gobierno: el "peso hegemónico del presidente" (Mayorga, R. A., 2001: 122). Hablamos del *liderazgo* como variable estratégica. Encontramos así la figura presidencial, su estilo, su poder, cual si hubiésemos tocado la fibra más sensible del presidencialismo. Bastará recordar que una de las críticas a esta forma de gobierno es la posibilidad de generar presidentes omnipotentes y propensos al abuso del poder. Aquí no parece que sea para tanto. En todo caso, como había ocurrido con Paz Estenssoro y en mucha menor medida con Paz Zamora, en 1993 tenemos un Sánchez de Lozada con amplia capacidad de movimiento y de decisión; un presidente que, además, asume la relación directa de coordinación con los jefes de los partidos de la coalición: Max Fernández de UCS y Antonio Araníbar del MBL.

La siguiente pieza de nuestro mosaico muestra quizás la faceta más importante del momento que estamos observando. Hablo aquí de la *condición programática*. Si en los anteriores procesos de pacto (1985 y 1989), su identidad se definía por la coalición misma y giraba en torno a ella (Pacto por la Democracia y Acuerdo Patriótico),[85] en este caso (1993) la caracterización puede encontrarse más bien

84 Esta tesis corresponde a Carlos Toranzo (2002: entrevista), quien habla de lógicas simbólicas. En su criterio, la bancada parlamentaria del MBL (autodenominados "Trigo Limpio"), que era numéricamente pequeña (siete diputados), constituye un símbolo ético. En tanto que la presencia del katarismo encarna una simbología étnica. Sin olvidar, claro, las motivaciones electorales y los intereses políticos de ambos.

85 Sin olvidar que el Pacto por la Democracia tuvo un importante cemento programático en el ya mencionado Decreto 21060, en tanto que el Acuerdo Patriótico sencillamente no tenía un plan de gobierno conjunto.

en las políticas de gobierno expresadas en el llamado "Plan de Todos". Se trata del programa que planteó el MNR en la campaña electoral y que de algún modo constituyó el hilo conductor de este período. Un programa traducido en un conjunto de reformas a las cuales se adscribieron sin modificaciones sustanciales los socios de la nueva coalición de gobierno, sin que ello supusiera la ausencia de distribución de cargos, como ya vimos, entre los partidos oficialistas.

Se trata de la versión boliviana de la segunda generación de reformas implementadas luego de la primera generación de políticas de estabilización y de ajuste estructural consagradas en el Consenso de Washington. Tres ejes fundamentales nutren el Plan de Todos: la Participación Popular, que es una modalidad de descentralización administrativa a través de los municipios; la Reforma Educativa, como continuidad de un proceso ya iniciado para sentar las bases de un nuevo modelo de enseñanza-aprendizaje, y la Capitalización, que constituye la apuesta del Presidente para abordar la privatización de las principales empresas estatales del país. En torno a ese triángulo se impulsaron un conjunto de políticas y procesos que derivaron en una suerte de reformismo extremo para el período de referencia. Pero los cambios, ya se sabe, no son siempre portadores de buenas noticias.

Hay, sin embargo, una transformación sustancial que constituye un dato ineludible en este recorrido por los mojones de la democracia pactada boliviana, en especial considerando su vertiente político-institucional. Me refiero a la madre de todas las reformas: la reforma de la Constitución Política del Estado. Hablo del proceso de diseño institucional y de negociación política que desembocó en la modificación de 35 artículos de los 235 del texto constitucional. Este importante paso registra dos momentos formales, digamos culminantes: el primero tuvo lugar el 1° de abril de 1993, cuando el entonces presidente Paz Zamora promulga la Ley N° 1473 de Necesidad de Reforma Constitucional; el segundo momento es el 6 de febrero de 1995, cuando el presidente Sánchez de Lozada promulgó la Ley N° 1615 designada como Ley Fundamental de la República. Dos períodos para un mismo trámite, tal como mandaba la propia Constitución para su reforma parcial. Un resultado en el que participaron no solo parlamentarios oficialistas y opositores de dos legislaturas con diferente composición, sino también organizaciones de la sociedad civil. Asistimos de ese modo a la reforma número 19 de la Constitución que había estado en vigencia desde 1967. Todo un acontecimiento político-institucional. Habría que recordar también que el antecedente de esta transformación normativa es el acuerdo de julio de 1992, cuyo sexto punto no solo establecía la decisión de reformar la Constitución, sino también mandaba conformar una comisión multipartidaria de alto nivel que se ocupara sin demora del asunto. Y así se hizo. La democracia pactada recibía una buena dosis de oxígeno.

Ahora bien, ¿cuál fue el contenido de la reforma? Si nos concentramos en los aspectos directamente relacionados con el objeto de esta investigación, las

modificaciones más relevantes en el horizonte del pacto político en democracia fueron las dos siguientes. Una se ocupaba del ya mencionado artículo 90, que establece la modalidad de elección del presidente y del vicepresidente. A reserva del entonces inconcluso debate sobre la pertinencia de transitar hacia la elección en segunda vuelta popular (balotaje) o dar un salto hacia una modalidad parlamentaria,[86] se decidió mantener el espíritu de dicho artículo (segunda vuelta congresal en caso de que ningún candidato hubiera obtenido mayoría absoluta de votos en las elecciones generales) con tres ajustes nada desdeñables: a) el Congreso elegirá entre las dos candidaturas más votadas (ya no entre tres, para evitar el absurdo de elegir al tercero, como sucedió en 1989); b) en caso de empate luego de tres votaciones consecutivas, proclamará presidente y del vicepresidente a los candidatos que hubiesen logrado la mayoría simple de sufragios en la elección general (con lo que se enterraba el riesgo del "empantanamiento" congresal) y c) se elegirá la fórmula completa de presidente y del vicepresidente (ya no se podría separar el binomio presidencial, como ocurrió en 1989). Era el reconocimiento de que la norma había funcionado en tres ocasiones produciendo gobiernos mayoritarios y, por tanto, se optaban por mantenerla con los ajustes necesarios.

La otra reforma destacable es la del artículo 60, que supuso la inclusión de una modalidad mixta de elección de diputados. Si antes los 130 diputados eran elegidos, mediante un sistema de representación proporcional, en circunscripciones plurinominales departamentales de listas partidarias completas, tras la reforma la mitad de ellos debía elegirse en circunscripciones uninominales por mayoría simple de sufragios. Así se respondía a la demanda ciudadana de no solo votar, sino también elegir, al menos, a los representantes; y se ampliaban los márgenes de representatividad del Poder Legislativo. Pero hay también otras modificaciones constitucionales. El período de gobierno se amplió de cuatro a cinco años,[87] fue otorgado el derecho de sufragio a los jóvenes mayores de 18 años (antes solo votaban los mayores de 21 años) y se crearon importantes instancias como el Tribunal Constitucional, el Consejo de la Judicatura y el Defensor del Pueblo. Importantes pasos, sin duda. Así, con la Constitución de 1967 reformada, podemos seguir nuestro recorrido hacia el siguiente episodio, no sin antes proponer un tercer cuadro de síntesis (cuadro 7).

86 Para el debate sobre la reforma del presidencialismo "parlamentarizado" boliviano véanse los trabajos de Ferrufino (1995), Ortiz Mercado (1995) y Urioste (1995); así como el *Proyecto de Reforma a la Constitución Política del Estado 1991-1992*, editado por la Fundación Milenio (1997), trabajo que contó con la asesoría de Juan José Linz, Carlos Nino y Arturo Valenzuela.

87 El mandato de los alcaldes y concejales municipales también fue ampliado de dos a cinco años, con la inclusión de la censura y remoción del alcalde, cumplido un año de gestión, por tres quintos del total de sus miembros mediante voto constructivo de censura siempre que simultáneamente elijan sucesor (artículo 201).

Cuadro 7
Síntesis de hitos del Pacto por la Gobernablidad y el Cambio

Fecha	Evento	Resultado
Antecedentes contextuales		
Junio de 1993	Elecciones nacionales: MNR-Sánchez de Lozada (35,60 %), Acuerdo Patriótico-Banzer (21,06 %), Condepa-Carlos Palenque (14,31 %). UCS-Max Fernández (13,72 %) MBL-Antonio Araníbar (5,36 %)	Amplia victoria electoral del candidato del MNR. Alternancia en el poder. Destacable presencia electoral de los partidos neopopulistas: Condepa y UCS. Débil presencia de la izquierda.
Coalición con partido pivote		
Julio de 1993	Suscripción del "Pacto por la Gobernabilidad" entre el MNR y UCS para formar una coalición mayoritaria de gobierno.	El partido pivote de la coalición elige un socio "barato" para alcanzar la mayoría parlamentaria. Acuerdo formal con distribución de cargos.
Julio de 1993	Suscripción del "Pacto por el Cambio" entre el MNR y el MBL para ampliar la coalición de gobierno.	Inclusión de un socio innecesario en la coalición. Razones simbólicas del pacto. Primera coalición tripartita. Relación bilateral MNR-socios.
6 de agosto de 1993	Posesión de Gonzalo Sánchez de Lozada (MNR) como presidente. Previamente había sido elegido en el Congreso con apoyo de UCS y el MBL.	Ratificación congresal de la primera mayoría electoral. Nueva coalición de gobierno con el MNR como partido dominante en cargos y políticas.
Febrero de 1995	Promulgación de la Ley 1615 de Reforma Constitucional por el presidente Sánchez de Lozada. Continuidad del proceso de reforma iniciado en la anterior gestión presidencial.	Fundamental paso en la reforma institucional. 35 modificaciones en la CPE. Ajustes en el artículo 90, diputaciones uninominales, voto a los 18 años, ampliación de mandato a 5 años.

Fuente: elaboración propia.

4. Distorsión por exceso de pacto

Si la historia fuese una secuencia lineal podríamos decir que después del nacimiento, la consolidación y la persistencia, tendría que venir una etapa de profundización. Suponemos que, en el asunto que nos ocupa, ello significaría que los elementos que hemos ido poniendo en el gran cesto de la democracia pactada, luego de crecer y hacerse fuertes, probadamente resistentes, tendrían que alcanzar la cima del árbol y, más todavía, dar fruto. Pero plantear la historia política en esos términos puede conducir a la distorsión cuando no al error. Y es que existen potenciales retrocesos. Más todavía: si bien es probable que se profundicen las virtudes, también habrán de hacerlo los vicios. Por eso la profundización, si existiese, podría significar, en iguales dosis, el camino a la madurez tanto como el atajo a la descomposición. Hecha esta advertencia prosigamos nuestro recorrido para indagar qué sucedió en este nuevo episodio y con qué consecuencias para la democracia pactada en general y la lógica del pacto político en especial.

Si pudiésemos realizar un sondeo ciudadano en las calles de Bolivia con una sola pregunta: ¿con qué palabra identificaría a la coalición de gobierno formada luego de las elecciones generales del año 1997?, sospecho que la respuesta, en

amplia mayoría, sería por demás curiosa: "Mega". En efecto. Lo que pasa es que quizás el dato más simbólico de este período, en el asunto que nos ocupa, sea la conformación de una coalición de gobierno que, por su tamaño, recibió pronto el nombre de "Megacoalición". No es para menos. La democracia pactada había producido uno de sus frutos más ostentosos pero, por ello mismo, quizás el de mayor deformidad. Veamos sintéticamente los hechos de este penúltimo caso. Al cumplirse el mandato del presidente Sánchez de Lozada, en una gestión de gobierno signada por la segunda generación de reformas, en junio de 1997 se celebraron las elecciones generales. Esta vez se presentaron diez candidaturas. En su sexta participación consecutiva como candidato, Hugo Banzer (ADN) triunfa en los comicios (ya lo había hecho en 1985). Pero lo hace no solo con el porcentaje más bajo que haya obtenido un ganador relativo: 22,3 %, sino también con la menor distancia de sufragios entre el primer y quinto candidatos (apenas seis puntos porcentuales). Estos resultados, ciertamente, planteaban un complejo escenario de negociación poselectoral.

El segundo en votación y, por tanto, según la Constitución reformada, habilitado para competir por la presidencia en la segunda vuelta congresal, fue el candidato del MNR, Juan Carlos Durán, quien obtuvo el 18,2 % de los votos. Le siguen Remedios Loza de Condepa (17,2 %), Jaime Paz del MIR (16,8 %) e Ivo Kuljis de la UCS (16,1 %).[88] La *dispersión del voto*, que aparecía como tendencia del comportamiento electoral, esta vez se mostraba en su máxima expresión. Demás está decir que, dados los escaños minoritarios obtenidos por cada uno de estos partidos, ningún pacto bipartidista aseguraba la mayoría parlamentaria. Esta vez la coalición mínima ganadora debía ser al menos de tres socios. ¿Qué pasó en el proceso de formación de la coalición de gobierno? Algo inusual: de los cinco partidos que cuentan se coligaron cuatro. Con la consigna "Todos contra el MNR", Banzer de ADN fue elegido presidente con el apoyo del MIR, Condepa y UCS. El resultado fue la naciente coalición de gobierno, controvertido evento para la contabilidad de la historia. Un exdictador cumplía su anhelo de llegar a la presidencia por la vía constitucional y lo hacía nada menos que con el respaldo del mayor pacto multipartidario formado desde el retorno a la democracia. Hay quienes ven en ello un acto de madurez de la clase política. Otros se limitaron a pronunciar la palabra náusea.[89]

---

88 De estos cuatro partidos, solo el MIR contaba como candidato con su líder histórico: Jaime Paz Zamora. El MNR postuló a un dirigente poco carismático, Juan Carlos Durán, toda vez que Sánchez de Lozada, su líder, no podía ir a la reelección inmediata. En tanto que los dos partidos neopopulistas estaban huérfanos de candidato pues sus caudillos (Palenque de Condepa y Fernández de UCS) habían muerto.

89 Hubo un amplio debate periodístico en Bolivia, que no corresponde exponer aquí, respecto a la incidencia histórica de que Banzer (dictador entre 1971 y 1978) hubiera llegado democráticamente a la Presidencia de la República luego de viabilizar con su partido (ADN) dos gobiernos de coalición.

Pero veamos algunas derivaciones de "la Mega". Sin duda la más evidente, ineludible, como si fuese una credencial de identidad, es su composición. Estamos ante una abultada coalición de partidos, dos de los cuales, incluso, ya habían realizado acuerdos electorales con otras fuerzas políticas pequeñas. Haga cuentas. El partido de Banzer, ADN, participó en las elecciones aliado con NFR, PDC, FSB y MKN; en tanto que el MIR de Paz Zamora tuvo como socios electorales al FRI y ASD. Los otros dos partidos oficialistas, Condepa y UCS, participaron solos. El resultado es una coalición multipartidaria de diez miembros, cinco de ellos relevantes y cinco pequeños.[90]

Amplio fue el pacto, elocuente su denominación: "Compromiso por Bolivia".[91] Por ello, si confrontamos esta coalición con el principio del tamaño planteado por Riker (1964), estaríamos ante una coalición promiscua, con socios superfluos. Más todavía. Si la observamos según el principio de conexión ideológica formulado por De Swaan (1973), tendríamos una coalición contranatura, incoherente en sus preferencias programáticas. Pero esto que aparece como debilidad responde a razones específicas de orden histórico y operativo: primero, el general Banzer necesitaba la coalición más grande posible para legitimarse políticamente como presidente democrático; segundo, ese pacto tan abultado confería al Ejecutivo el respaldo de una cómoda mayoría parlamentaria de más de dos tercios;[92] tercero, la incorporación de socios innecesarios podía verse como una especie de seguro contra futuras, potenciales, deserciones; y cuarto, no era posible acusar a la Mega de incoherencia programática por la sencilla razón de que carecía de plan de gobierno.

Ahora bien, ¿cuál era la situación, a estas alturas, de la democracia pactada en Bolivia, en un escenario político en el que pactar parecía la regla y no hacerlo la excepción? Es probable que la sumatoria indiscriminada de pactos no muestre solo fortaleza, sino debilidad. Y es que esta acumulación de sucesivos pactos, como se aborda en el Epílogo, al mismo tiempo que expresaba la capacidad política de los actores partidarios a la hora de encontrar salidas negociadas a eventuales crisis y de generar acuerdos para garantizar gobernabilidad (al menos horizontal) a los sucesivos gobiernos del período analizado, también tuvo un costo para la gestión pública y, en especial, sobre la relación representantes/representados.

Si el fin de la Guerra Fría y la complejización social que acompañaron la transición democrática boliviana habían desleído las principales fronteras sociales (en

90 Aquí es importante ubicar como partido relevante a la NFR que, si bien participó como aliado electoral de ADN, consiguió una bancada propia de once diputados convirtiéndose en importante partido parlamentario.

91 En realidad el "Compromiso por Bolivia" es el nombre que tuvo el acuerdo entre ADN, MIR y UCS. En tanto que el acuerdo entre ADN y Condepa se denominó "Pacto por la Democracia y el Bienestar".

92 La Megacoalición tenía 118 de los 157 escaños en el Congreso Nacional: 23 de los 27 senadores y 95 de los 130 diputados.

términos de clase, por ejemplo), el sistema de partidos boliviano resultó un aventajado administrador de esas nuevas condiciones: hubo claridad y consenso sobre los límites de lo posible y sobre las bases estructurales en los que era posible hacer política. Achicamiento del Estado, desregulación, ajuste estructural y democracia representativa, ahí los márgenes. Así, pues, todo parecía resuelto; a consenso estructural, coalición.

Ahora bien, la teoría indica que ante el consenso estructural y el fin de los clivajes (los estructurales, digo) los partidos están obligados a buscar nuevas "divisiones" que explotar, divisiones que permitan una diferenciación del adversario de tal forma que movilice y una a un grupo de electores en torno a un candidato u opción (Manin, 1998). Si, como se analiza más adelante, los principales cinco partidos fueron, todos, parte de una coalición unos con otros, ¿cómo se puede lograr una diferenciación? O, más frontalmente: ¿qué pasa si a fuerza de coaliciones esa diferenciación se agota o como mínimo difumina? Cierto es que existe una diferenciación al menos de los candidatos en cuanto a características personales como el carisma, y también está el legado o acervo histórico de los distintos partidos, pero ¿es suficiente? ¿Cuál es el impacto ya no para el sistema de partidos, sino para el de representación?

No es materia de este libro desmenuzar las preguntas planteadas, pero resulta pertinente hacerlas en la medida en que pueden dar señales sobre las razones para la emergencia y éxito de nuevos partidos (como la NFR y el MAS en 2002) y también para echar luz sobre las amenazas que se ciernen sobre un sistema de partidos –ah, partidocracia– que hace del acuerdo y la coalición un *modus vivendi et operandi*.

Volvamos a la (mega)coalición de gobierno que nos ocupa. En lugar de emitir valoración sobre esta nueva experiencia de pacto político, conviene replantear, al menos, una interrogante pertinente: ¿qué consecuencias provoca en la coalición de gobierno el hecho de tener tantos, y tan diversos, socios? En otras palabras: el tamaño y la heterogeneidad de la coalición, ¿influyen decisivamente en su desempeño? No disponemos de un instrumento cuantitativo de medición ni tampoco es objeto de esta investigación evaluar el desempeño de las coaliciones gobernantes, pero lo que sí puede observarse, con claridad, es la inclinación de la Mega, en cuanto a motivaciones, hacia una interacción asentada en la distribución de cargos en desmedro de la influencia, o siquiera interés, sobre las políticas. Para decirlo más gráficamente: como ya ocurriera en el Acuerdo Patriótico, el *office-seeking* derrotó por goleada al *policy-seeking*. Es posible afirmar esto luego de revisar la información periodística que se publicó sobre la nueva coalición de gobierno desde su formación hasta la posesión del presidente Banzer (aproximadamente 30 días). Nueve de cada diez noticias (el 90 por ciento) se ocupa de las pugnas internas por cuotas de poder: "la Mega gobierna sin plan; 'pegas' primero", señala un titular representativo. Demás está decir que esta situación se prolongó con pocos cambios durante la gestión de gobierno.[93]

93 La fuente de información periodística son los diarios *Presencia* y *La Razón*.

Pero convendremos en que esto de la disputa por cargos entre los socios de la coalición de gobierno, siendo muy visible en este caso, no es exclusivo de la Mega. Ni tampoco de la democracia pactada en Bolivia. Bastará mencionar dos atenuantes. El primero es que la necesaria distribución de responsabilidades ejecutivas –en versión elegante– o la escandalosa repartija de cargos públicos –en versión crítica– estuvo presente, en mayor o menor grado, en todas las anteriores coaliciones políticas que, desde 1982, gobernaron en el país.[94] El segundo atenuante, con fundamento teórico, es que la formación de coaliciones de gobierno implica, no solo por ambición sino por necesidad administrativa, la combinación de motivaciones de acceso directo a las instancias de poder y de influencia sobre las políticas. No es casual que la literatura sobre coaliciones políticas en Europa occidental señale esto como algo normal e, incluso, saludable. Pero estos atenuantes no nos impiden sostener que el patrimonialismo y sus hijos naturales: la corrupción, el clientelismo y el prebendalismo, aparecen como un problema transversal a la democracia pactada boliviana, dato crítico, de difícil justificación. Asignatura pendiente.

Ahora bien, esto de tener o no tener plan de gobierno puede ser relativo y, claro, discutible. En tiempos de homogéneo y forzoso ajuste estructural, Consenso de Washington mediante, muy pocos mostrarán rubor o siquiera sorpresa cuando vean las similitudes entre "nuestras" políticas públicas y las agendas de reforma impulsadas por organismos financieros internacionales y ramas anexas. Con todo, la constatación irrefutable es que los gobiernos pueden gestionar continuidades e impulsar cambios (muy pocos en los sótanos del mercado, ya se sabe, algo más en los jardines de la democracia). En ese horizonte, ¿qué significa tener plan de gobierno? No corresponde discutir aquí este asunto, pero podríamos señalar, al menos, tres condiciones: i) pasar de la siempre generosa oferta electoral (el qué) al diseño, más bien complejo, de acciones y decisiones específicas (el cómo); ii) definir un conjunto de políticas viables para su ejecución, ojalá eficiente, durante toda la gestión de gobierno; y iii) reunir los recursos necesarios para concretar tales políticas. Ello con una dificultad que puede parecer adicional pero que acaso resulte decisiva: hacerlo con el acuerdo y compromiso de los partidos socios de la coalición de gobierno, en especial del partido del presidente.

Todo esto para reiterar que, en efecto, la nueva coalición oficialista, a diferencia de la precedente, no contaba con un plan de gobierno, sino con ofertas electorales de difícil acoplamiento. Esta circunstancia constituye el detonante de la primera medida del gobierno de Banzer: la convocatoria pública a un amplio foro de discusión y consulta con pretencioso nombre: "Diálogo Nacional Bolivia hacia el siglo XXI". Una nueva modalidad, más amplia, de concertación.

---

94 Esta afirmación es válida incluso para la coalición política MNR-ADN: el Pacto por la Democracia, que implicó la distribución de cuotas de poder en las cámaras legislativas y, para ADN, en entidades regionales y descentralizadas.

Ahora bien, ¿en qué consistió dicho diálogo nacional y cuál es su pertinencia analítica respecto a la lógica del pacto que aquí nos ocupa? Veamos la mecánica. Durante dos semanas,[95] representantes de instituciones estatales, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil se reunieron con el propósito de avanzar en la definición concertada de una agenda de temas que debían convertirse en políticas de Estado. Los ejes del encuentro fueron cuatro: desarrollo económico, lucha contra el narcotráfico, justicia e institucionalidad, y desarrollo humano. En cada una de estas mesas de diálogo, como producto de la presentación de documentos de trabajo, la exposición de propuestas y el debate entre los participantes, se arribó a un conjunto de conclusiones de diverso alcance. Así, mientras en unos casos se identificaron problemas, en otros se proclamaban objetivos y en algunos aparecieron líneas de acción. Como recomendación final se sugirió institucionalizar estas mesas de diálogo, organizar mesas más especializadas y realizar diálogos no solo sectoriales sino también regionales en una perspectiva descentralizada, lo cual se hizo más adelante. El modelo también fue utilizado el año 2000 (Diálogo Nacional II), con mayor nivel de movilización, como mecanismo participativo para enfrentar el diseño de una estrategia nacional de lucha contra la pobreza.

Seguramente estas jornadas de discusión significaron un importante insumo en el propósito declarado de "ponerse de acuerdo para hacer un diseño global de las políticas de Estado".[96] Lo concreto, en todo caso, es que se perfilaron cuatro "pilares" que el Gobierno asumió como horizonte de gestión. Y en cuanto a mecanismo, el Diálogo inauguró algo quizás modesto pero no por ello menos apreciable: un espacio de encuentro entre actores del sistema político y representantes de la sociedad civil para intercambiar percepciones sobre problemas del país y su futuro. Según los impulsores de la experiencia, esto permitió "avanzar en la profundización de la democracia pactada". Su lógica es acumulativa: primero hubo acuerdo entre partidos políticos para conformar coaliciones de gobierno, luego concertación entre el Gobierno y la oposición para enfrentar crisis institucionales y apuntalar reformas, y finalmente diálogo entre el Estado y la sociedad para acordar visiones de conjunto que tomen en cuenta el "interés general". La noción de pacto se había estirado tanto, tanto, que ni ella misma sabía dónde terminaba.

Pero veamos el ámbito político-institucional. En las conclusiones de una de sus mesas: Justicia e Institucionalidad, el diálogo subrayó dos asignaturas pendientes relacionadas con el sistema político: la aprobación de una Ley de Partidos, con

95 El Diálogo Nacional, convocado por el Presidente el 18 de septiembre de 1997, tuvo lugar en la ciudad de La Paz entre el 6 y el 18 de octubre de ese año.

96 Las referencias corresponden al documento de *Informe y Conclusiones* del Diálogo Nacional publicado por el Gobierno en octubre de 1997.

énfasis en la definición de instrumentos de democratización interna, y la modernización de la legislación electoral. El compromiso del primer cuerpo normativo ya había sido asumido por los actores políticos en los acuerdos de julio de 1992, en tanto que los ajustes en las reglas electorales tenían que ver con adecuaciones resultantes de la reforma constitucional y su implementación en los comicios generales de 1997.

Dos años después, luego de sucesivas consultas partidarias, y tras su debate y aprobación en el Congreso Nacional, ambas normas fueron promulgadas el mismo día por el presidente de la República.[97] "Son leyes de gran trascendencia para la consolidación de la democracia", dijo. Y no le faltaba razón. La *Ley de Partidos Políticos* cubría un déficit de regulación, por demás evidente, en la organización, funcionamiento, reconocimiento, registro y extinción de los partidos. En tanto que el *Código Electoral*, en un solo cuerpo ordenado, normaba el procedimiento, desarrollo, vigilancia y control del proceso electoral. Empero, más allá del contenido de ambas leyes, nos interesa dejar constancia de este nuevo momento de concertación, digamos normativo, entre los actores políticos relevantes para fijar las reglas de juego.[98]

Pero quizás el momento de pacto político –o al menos de encuentro– más significativo de este período sea el que tuvo lugar a mediados del año 2001 en medio de una aguda situación de crisis tanto política como socioeconómica. Otra vez, cercado por la amenaza de tormenta, el sistema de partidos tuvo que abrir un paraguas compartido como mecanismo de autodefensa.[99] Me refiero al acuerdo bautizado como "Acta de Entendimiento" y que congregó a los partidos del oficialismo (ADN, MIR y UCS) y de la oposición (MNR).[100] Suscrito en la ciudad

97 Se trata de la Ley 1983: Partidos Políticos, y de la Ley 1984: Código Electoral, promulgadas el 25 de junio de 1999. "No resultó un cometido fácil", dijo el presidente Banzer al firmar estas leyes. La discusión del Código Electoral, en especial, generó amplia polémica por el intento, del que los partidos tuvieron que desistir, de introducir reglas para la actividad política de los periodistas y la fijación de tarifas en los medios de comunicación para la difusión de propaganda electoral.

98 En este escenario de reforma institucional deben señalarse también tres avances en el ámbito de la administración de justicia. Nos referimos a las leyes del Tribunal Constitucional, el Consejo de la Judicatura y el Defensor del Pueblo, todas ellas aprobadas en el Gobierno de Banzer pero ya perfiladas en la reforma constitucional de 1995.

99 En realidad, el punto de inflexión tuvo lugar en las crisis de abril y de septiembre del año 2000. Hago referencia a la llamada "Guerra del Agua" en el primer caso y al bloqueo de caminos en el Altiplano paceño en el segundo. Ambos momentos mostraron la emergencia de fortalecidos movimientos sociales. Estos eventos de protesta, según Mayorga, F. (2001: 176), pusieron en entredicho la tendencia a la consolidación del sistema de partidos.

100 Para entonces la megacoalición ya había registrado dos bajas: la de Condepa, expulsada del gobierno en 1998 por una decisión presidencial debido a su crisis interna y la "conducta errática" que había demostrado. Y la salida en 2000 de NFR, partido encabezado por el capitán Manfred Reyes Villa.

de Cochabamba bajo el impulso y patrocinio, una vez más, de la Iglesia católica, este compromiso estaba orientado a superar la crisis con medidas de corto plazo, impulsar las estancadas reformas constitucionales y elegir vocales imparciales para las cortes electorales. No fue concesión ni casualidad, sino urgencia. Además de la no resuelta crisis económica y el incremento de la movilización social ante un gobierno débil y carente de capacidad de respuesta –típico escenario de ingobernabilidad–, asistíamos al enfrentamiento entre la coalición de gobierno y el opositor MNR, la división interna en una de las instituciones de mayor prestigio: la Corte Nacional Electoral, el intento oficialista por nombrar vocales electorales políticamente afines a sus intereses y, por si fuera poco, una situación de incertidumbre por la enfermedad del presidente Banzer. La comparación que entonces se hizo no era feliz pero resultaba elocuente: "UDP de derecha".

En tal escenario se conoció la información oficial de que el primer mandatario, internado en un hospital de Estados Unidos, tenía cáncer y le quedaban pocos meses de vida. Contra todo vaticinio, lo que en otras circunstancias hubiese podido generar inestabilidad política y la tentación de salidas no democráticas o, al menos, inconstitucionales, aquí apareció como una condición de alivio. En efecto. Al haberse convertido en el símbolo de la crisis y la falta de autoridad, la obligada renuncia de Banzer, excepto para su entorno más cercano, fue poco menos que una buena noticia. Por ello no hubo extrañeza ni duda cuando la presidencia, de acuerdo a la previsión constitucional, fue asumida por el vicepresidente Jorge Quiroga.[101]

Esta vez, a diferencia de lo que había ocurrido en 1985 tras la dimisión de Siles Zuazo, no se demandó la convocatoria adelantada a elecciones ni se oyeron ruidos de sables o cosa que se le parezca. Las instituciones políticas y los actores relevantes impidieron que una crisis de gobierno se convierta en crisis de régimen. Más todavía. Reconociendo la legitimidad del nuevo presidente en ejercicio, ratificaron el Acta de Entendimiento a fin de viabilizar los acuerdos políticos a través de una agenda legislativa específica con un cronograma de 26 puntos para su cumplimiento.[102] El primer campo de acción de este acuerdo, quizás el más urgente, era garantizar la

101 En su artículo 93, la Constitución establecía: "el Vicepresidente asumirá la Presidencia de la República si ésta quedare vacante antes o después de la proclamación del Presidente electo, y la ejercerá hasta la finalización del período constitucional". Tras la renuncia de Banzer, la posesión de Quiroga tuvo lugar el 6 de agosto de 2001, justo un año antes de cumplirse el mandato presidencial.

102 La ratificación tuvo lugar el 23 de agosto de 2001 en Palacio de Gobierno a iniciativa del presidente Quiroga. Participaron los dirigentes oficialistas Jaime Paz (MIR), Johnny Fernández (UCS), Guillermo Fortún (ADN), Benjamín Miguel (PDC), Romel Pantoja (FSB), Sinforiano Vega (KND) y Armando de la Parra (FRI); y los dirigentes opositores Gonzalo Sánchez de Lozada (MNR), Franz Barrios (MBL), Juan del Granado (MSM) y Remedios Loza (Condepa). También estuvieron representados los empresarios privados y la Conferencia Episcopal. De los partidos solo faltaron la NFR y el MAS.

transparencia del proceso electoral 2002, para lo cual se requería la elección congresal, por dos tercios de votos, de vocales sin filiación partidaria para las cortes electorales nacional y departamentales. Y así se hizo.

Diálogo, reformas, entendimiento. El saldo de la Mega es cuando menos contradictorio, porque si por una parte hablamos de una coalición huérfana de plan de gobierno, con débil liderazgo presidencial e inclinada al patrimonialismo; por otra vemos renovados avances en términos de concertación política. Lo que no podremos calificar es si este cuarto episodio de la democracia pactada constituyó una profundización de las lógicas de coalición o, más bien, su descomposición.

Sin embargo, es posible señalar que por el mismo hecho de formar una coalición, no solo la Mega, sino todos los partidos y coaliciones, se sitúan deliberadamente en una posición en la que se obligan a negociar, y al tiempo que dan viabilidad a su Gobierno, disminuyen su capacidad de llevar a cabo todos sus planes –en caso de que existan– o al menos sus ofertas electorales. *A priori*, la constitución de un pacto implica, siempre dependiendo de la aritmética parlamentaria, dejar de lado una promesa o parte de un programa. Entonces, ¿eso suponía que las elecciones, en la democracia pactada boliviana, no determinaban necesariamente la política que se debía seguir sino la fuerza relativa con la que cada partido llegaba para negociar su programa, plan o promesa electoral? Evidentemente, en los casos analizados, sí. ¿Pero qué pasa si las propuestas/programas/promesas electorales son recurrentemente desviadas de su objetivo inicial? ¿Cuál es el efecto sobre la confianza del electorado en el partido, el líder o el sistema de partidos mismo? No nos toca ensayar respuestas, pero, siguiendo a Rosanvallon (2007), convengamos en que en estas condiciones, el desarrollo democrático, limitado a un esquema fundamentalmente representativo, corre el riesgo de verse acompañado por una declinación de lo político; a que el escepticismo marque la relación entre gobernantes y gobernados. De acuerdo con el historiador francés, "las elecciones contemporáneas son cada vez menos la oportunidad de optar por distintas orientaciones que juicios sobre el pasado (…) Ya no se trata, en el sentido etimológico del término, de distinguir y seleccionar candidatos, sino más bien de proceder a eliminaciones. Se puede hablar por ello de 'deselecciones'" (2007:173). También se ha visto que cada coalición saliente reduce su caudal electoral, como parte de la democracia de sanción; una democracia de rechazo que tiende a sustituir la democracia de proyecto. En este sentido, la alternancia de gobierno constituye una válvula de distensión periódica, pero no resuelve el problema de fondo, recayendo cada vez más bruscamente en el desencanto (Rosanvallon, 2007). Y es que las coaliciones son acuerdos entre partidos donde el elector es solo un espectador que mira cómo negocian su voto, ora cruzando "ríos de sangre", ora negociando mayorías por pegas. Pero volvamos a nuestro camino con el cuarto cuadro sintético, de cierre y síntesis (cuadro 8).

Cuadro 8
Síntesis de hitos de la "Megacoalición"

Fecha	Evento	Resultado
Antecedentes contextuales		
Junio de 1997	Elecciones nacionales: ADN-Hugo Banzer (22,26 %), MNR-Juan Carlos Durán (18,19 %), Condepa-Remedios Loza (17,15 %), MIR-Jaime Paz (16,76 %), UCS-Ivo Kuljis (16,1 %).	Apretada victoria electoral de Banzer con el porcentaje de votos más bajo de la historia electoral y la menor distancia entre la primera fuerza y la quinta. Ausencia de caudillos neopopulistas.
La coalición sobredimensionada		
Julio de 1997	Suscripción del "Compromiso por Bolivia" entre ADN, MIR y UCS. Formación de la coalición mayoritaria de gobierno para la elección congresal de Hugo Banzer como presidente.	El partido pivote de la coalición (ADN) logra el respaldo de dos partidos para asegurar la elección de Banzer.
Julio de 1997	Suscripción del "Pacto por la Democracia y el Bienestar" entre ADN y Condepa. Crecimiento de la coalición de gobierno con un socio innecesario.	Formación de la "Megacoalición" con cuatro miembros y una bancada oficialista de dos tercios. Relación bilateral de ADN con sus socios. Disputa por las cuotas de poder.
6 de agosto de 1997	Posesión de Hugo Banzer (ADN) como presidente constitucional. Previamente había sido elegido en el Congreso con el apoyo del MIR, UCS y Condepa.	Cuarto mandatario de la democracia pactada respaldado en una coalición mayoritaria. Elección democrática como presidente de un exdictador.
Octubre de 1997	Realización del Diálogo Nacional y diálogos regionales para la concertación de políticas públicas y acercamiento entre sistema político y sociedad civil.	Se instalaron cuatro mesas temáticas de diálogo de las cuales salieron orientaciones programáticas asumidas como pilares por el Gobierno. El mecanismo se amplió el año 2000en el Diálogo Nacional II.
Agosto de 1998	Expulsión de Condepa de la coalición de gobierno por decisión del presidente Banzer.	La coalición pierde un socio y su mayoría especial en el Congreso.
Junio de 1999	Promulgación de la Ley de Partidos Políticos y del Código Electoral.	Primera normativa específica para los partidos políticos. Reformas electorales en un cuerpo único. Profundización de la reforma institucional.
Abril y septiembre de 2000	"Guerra del Agua" en Cochabamba y bloqueo de caminos. Emergencia de fortalecidos movimientos sociales.	Momento de crisis e inflexión en la democracia pactada. NFR abandona la coalición de gobierno.
20 de junio de 2001	Suscripción del "Acta de Entendimiento" entre partidos del oficialismo y de la oposición con el patrocinio de la Iglesia católica.	Acuerdo político orientado a enfrentar la crisis económica, la inestabilidad política y la movilización social.
6 de agosto de 2001	Sucesión presidencial por renuncia de Banzer debido a una enfermedad terminal. El vicepresidente Jorge Quiroga (ADN) asume la presidencia hasta culminar la gestión.	Salida constitucional a la crisis. Se mantiene la coalición de gobierno con el nuevo presidente. Giro en la orientación del Gobierno.
23 de agosto de 2001	Ratificación y ampliación con agenda del "Acta de Entendimiento" suscrita entre casi todas las fuerzas políticas del país (excepto la NFR y el MAS).	Compromiso de viabilizar los acuerdos políticos para superar la crisis, con agenda legislativa para su cumplimiento. La primera acción es el nombramiento de vocales imparciales para las cortes electorales con miras a los comicios del año 2002.

Fuente: elaboración propia.

5. El año 2002: crisis e inflexión

Al cumplirse veinte años del proceso democrático en Bolivia inaugurado formalmente en octubre de 1982, se arribó al último peldaño, el quinto, de nuestra incursión por esta escalera llamada democracia pactada. Para entonces ya se había superado el difícil trance de ingobernabilidad del gobierno de la UDP (1982-85), se estrenó la lógica del pacto político con una coalición parlamentaria (1985) y se conformaron tres sucesivas coaliciones multipartidarias mayoritarias de gobierno (1989, 1993 y 1997). Más todavía. La democracia representativa, emparentada con el mercado desde 1985 con la primera generación de reformas estructurales, se vio consolidada con numerosas e importantes reformas políticas y medidas de modernización estatal. A su vez, el sistema de partidos de pluralismo moderado adquirió plena centralidad en la realización periódica de elecciones competitivas tanto nacionales como municipales. Y la lógica de concertación, en cuyo núcleo están las coaliciones políticas, registró otras dos importantes expresiones: las cumbres de jefes partidarios del oficialismo y de la oposición, la una; el diálogo sobre políticas públicas entre el Estado y actores de la sociedad civil, la otra.

Pero hay también algunos síntomas de crisis –hemos insinuado la palabra descomposición– no solo del sistema político sino incluso de la democracia. Vamos a ocuparnos minuciosamente del proceso 2002 en la tercera parte de este libro cuando discurramos sobre las estrategias de coalición, pero conviene al menos dejar constancia de los hechos para efectos de la posterior comparación y análisis. Encontramos entonces que luego del gobierno de la Megacoalición encabezado por Hugo Banzer, primero (1997-2001), y Jorge Quiroga, después (2001-2002), con severas señales de debilitamiento de la autoridad estatal ante la emergencia de radicalizados movimientos sociales, el 30 de junio de 2002 se celebran las quintas elecciones nacionales consecutivas bajo el manto de la democracia representativa.

Los comicios estuvieron presididos por magulladuras internas en el organismo electoral lo cual, tras un frustrado intento oficialista de volver a la lógica de los vocales partidarios, derivó en una recomposición total de las cortes electorales tanto nacional como departamentales. Después se generó un ambiente de enfrentamiento que dejó paralizada, antes de las elecciones, la aprobación congresal de la nueva Ley de Necesidad de Reformas a la Constitución. Ello, en medio de una fuerte presión de movimientos indígenas de tierras bajas para la adopción de una Asamblea Constituyente como mecanismo de "refundación".

Las elecciones de junio de 2002 trajeron importantes sorpresas (o quizás confirmaciones), en especial en la correlación de fuerzas políticas y en la recomposición del sistema de partidos. En una reñida y dispersa votación que hasta el día mismo de los comicios anticipaba ganadores distintos según las diferentes encuestas de preferencia electoral e incluso las consultas a boca de urna, el expresidente (1993-97) y candidato del MNR, Gonzalo Sánchez de Lozada, ganó la

primera mayoría con el 22,5 % de los votos. Pero esa no fue la sorpresa mayor. El remezón electoral –calificado por algunos medios como "revolución"– se expresó en la inesperada y amplia votación obtenida por el Movimiento al Socialismo (MAS) del dirigente cocalero Evo Morales, quien contra todo pronóstico y evidencia se ubicó en segundo lugar con el 20,94 % de los votos. Había en ello un giro radical respecto a las cuatro elecciones anteriores, ya que por primera vez una candidatura de izquierda se convertía en fuerza electoral y parlamentaria relevante, y el MAS aparecía como partido pivote con posibilidad de gobierno. El tercer lugar, ocupado por la neopopulista Nueva Fuerza Republicana (NFR), también fue sorpresivo y novedoso. Su candidato, Manfred Reyes Villa, obtuvo el 20,91 % de los sufragios, pocas centésimas por debajo de Morales. El MIR de Paz Zamora, en tanto, pese a haber formado parte de la coalición de gobierno saliente, mantuvo su nivel de votación del año 1997 y quedó en cuarto lugar con el 16,3 % de los votos. El escenario poselectoral, en el que debía resolverse la negociación para la conformación de la nueva coalición de gobierno, tenía dos nuevos actores protagónicos. En otra dirección, los otrora partidos decisivos de la competencia política: ADN, UCS y Condepa, quedaron prácticamente en la marginalidad al obtener una escasa votación (3,4 %, 5,5 % y 0,4 %, respectivamente).

Así las cosas, luego de un difícil proceso de negociación que duró 25 días, con estrategias partidarias que fueron cambiando conforme a la evolución de los resultados electorales oficiales, y en medio de afirmaciones periodísticas sobre la supuesta crisis terminal del mecanismo de elección congresal del presidencialismo "parlamentarizado" (artículo 90) y el debate sobre el agotamiento o no de la democracia pactada o al menos del pacto como instrumento para formar coaliciones multipartidarias mayoritarias; en ese escenario, el 25 de julio se suscribió el llamado "Plan Bolivia para un Acuerdo de Responsabilidad Nacional" entre el MNR y el MIR, dos partidos que durante mucho tiempo habían estado enemistados. Esta nueva coalición de gobierno, que aseguraba la reelección de Sánchez de Lozada como presidente, fue pronto completada por un nuevo socio: UCS, y contó con el respaldo parlamentario –sin entrar a la coalición– de ADN.

Las dos nuevas fuerzas políticas, MAS y NFR, permanecieron en principio en la oposición; el primero con una robusta y cohesionada bancada parlamentaria, la segunda con algunas deserciones de sus aliados electorales. Tanto la composición del Congreso Nacional como en mayor medida del sistema de partidos, pues, quedaron sustancialmente transformados. Transcurrido un año de difícil gestión de gobierno y de una suerte de parálisis legislativa, sobre todo en lo concerniente a las decisiones que requieren una mayoría de dos tercios, la coalición de gobierno se vio fortalecida con la incorporación al oficialismo (el 5 de agosto de 2003) de la NFR de Reyes Villa.

El saldo de este proceso fue que el mecanismo constitucional de la elección del presidente en segunda vuelta congresal, pese a las condiciones adversas en

términos de disponibilidad poselectoral de coalición entre las fuerzas políticas relevantes, produjo nuevamente una coalición mayoritaria de gobierno: la quinta desde el inicio de la democracia pactada en 1985. La diferencia es que, esta vez, la oposición no solo tenía fortaleza parlamentaria, sino también estrecha relación con movimientos sociales. Me refiero en especial al MAS y al Movimiento Indígena Pachacuti (MIP), este último resultó quinto en votación con el 6,1 % de los sufragios; ambos con un perfil contestatario y con una fuerte identidad étnico-cultural. Pero todo esto es historia de la tercera parte de este texto.

Hasta aquí nuestra panorámica travesía por los principales puertos de la democracia pactada en Bolivia. Armados con esta mochila histórico-contextual en lo que sigue nos ocuparemos de explorar con detenimiento, en mirada comparativa, las coaliciones políticas del período de referencia.

II
Coaliciones políticas, ese núcleo del pacto

Luego de nuestro recorrido de dos décadas, y sobre la base de los hitos e implicaciones identificados, podemos ya ensayar alguna definición. ¿Qué es la democracia pactada? La sola interrogante sugiere dos dudas razonables: la primera es qué significa conceptualmente para la democracia el hecho de añadirle el adjetivo *pactada;* la segunda, cuál es su relación con la democracia representativa, cómo se asemejan, qué las distingue. Si entendemos con Bobbio (1996: 24) que la democracia (representativa), en su definición mínima, es "un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen *quién* está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué *procedimientos*", podemos inferir que la democracia pactada será el modo compartido, más apegado a la cooperación que al conflicto, en que los actores políticos relevantes establecen y reforman esas reglas, compiten para alcanzar la titularidad en el poder político-estatal, se distribuyen cargos, aceptan los resultados y sus procedimientos y, claro, toman decisiones en las esferas de gobierno y de representación. Parece obvio que en el núcleo de este ejercicio, no como atributo definitorio sino en calidad de instrumento, se ubica la exigencia, por un lado, y la posibilidad, por otro, del pacto político. La lógica cooperativa aparece entonces como un hecho no solo forzoso sino también viable y, más aún, necesario. Ello no implica atenuar ni menos negar que la democracia implica disputa y, por tanto, conflicto; y que la cooperación y el pacto, que incluyen a la vez que excluyen, no disuelven las diferencias y se asientan en clivajes estructurales y tensiones no resueltas de la historia larga.

Pasemos a la segunda duda: ¿cómo se refleja la democracia pactada en el espejo de la democracia representativa? De entrada habría que advertir que no son formas alternativas, ni siquiera complementarias, de régimen político. Se trata, más bien, de dos expresiones –énfasis, más bien– que hacen referencia al mismo

fenómeno. Por ello la distinción, si no falaz, es al menos superflua. Veamos por qué. Partimos del supuesto de que la democracia de los modernos es, por definición, una democracia *representativa*. ¿Qué significa esto? Que a diferencia de la democracia de los antiguos,[103] la actual forma de gobierno *no* es, ni puede serlo –en razón de las grandes dimensiones de los Estados–, una democracia *directa*. La diferencia es incontestable: mientras en la democracia directa los ciudadanos votan para determinar, ellos mismos, el contenido de las decisiones colectivas; en la democracia representativa los ciudadanos votan para determinar quién deberá tomar las decisiones colectivas, es decir, para elegir a sus representantes (Meaglia, 1996: 16-17). Para decirlo sintéticamente: en la democracia liberal-representativa, además del principio constitutivo de la soberanía popular, los ejes ineludibles son los principios de representación política y de la mayoría. La democracia pactada se asienta en los mismos principios. Claro que la democracia no se reduce a la sola representación política ni a los (des)andares de los partidos, ora pacten, ora no lo hagan. Hoy resulta ineludible dar cuenta de la ampliación del canon democrático a través de mecanismos y prácticas de la democracia directa y participativa (Santos, 2004), con relevantes experiencias en la región.[104] Y en el caso de Bolivia, este escenario se complementa con el reconocimiento de la democracia comunitaria en lo que bien podría llamarse "demodiversidad plurinacional en ejercicio" (Exeni, 2016a y Mayorga F., 2011).

Así las cosas, cuando hablamos de democracia pactada asumimos que la esencia representativa de la democracia se mantiene intacta. ¿Cuál es la relación, entonces, entre ambas nociones? No hay mucho margen de comparación. Quizás la "democracia pactada" –aquí ya debiéramos cuestionar la pertinencia conceptual de esta expresión– no sea más que una forma de nombrar a la democracia (representativa) enfatizando el hecho de que, en el régimen político de referencia, predomina una lógica de concertación (de orden más bien transaccional en la mayoría de los casos) en lugar de una lógica amigo-enemigo o un escenario con alguna fuerza hegemónica. Más que hablar de dos formas de democracia, entonces, debiéramos encontrar en el pacto una cualidad de la democracia representativa. Con la importante precisión, y limitante, de que dicha cualidad se despliega no en el vínculo entre representantes y representados, sino en la interacción propia entre los partidos políticos, que muchas veces en su ensimismamiento terminan dando lugar a una distorsionada "partidocracia".

---

103 Cuando decimos democracia de los antiguos nos referimos a la democracia griega como era practicada en Atenas durante el siglo IV a.C; una democracia en la cual había un componente asambleario y, por medio de éste, el autogobierno directo de los ciudadanos de la polis. El *demos*, entonces, ejercía el kratos (véase Sartori, 1992: 32-38).

104 Para un panorama de la democracia directa y participativa en América Latina, véanse Lissidini *et al.* (2014) y Cameron *et al.* (2012).

1. Sentidos y ámbitos de la democracia pactada

Realizadas esas dos prevenciones conceptuales, podemos ya indagar de manera específica el sentido de la democracia pactada boliviana. Los sentidos, más bien, porque la mirada no es unívoca. "Se dice que, casi como fatalidad, la democracia en Bolivia será pactada o no será. ¿Qué opina sobre tal afirmación?". Cuando formulé esta pregunta a nuestros informantes clave, tanto analistas de la política como algunos de los principales dirigentes partidistas del país, el resultado fue un interesante catálogo de perspectivas, unas más elaboradas que otras.[105] Si hubiese que polarizar los enfoques en este terreno, en un extremo tendríamos a quienes niegan la noción de democracia pactada, y reniegan de ella, considerándola una forma tramposa de encubrir lo que consideran su médula casi exclusiva: los acuerdos entre élites partidarias para compartir, cómplices, corruptibles, las pegas y el poder, sin ninguna base programática. El "pacto político", entonces, para sus críticos, sería una especie de atractiva máscara de hechicera sobre el rostro de una horrible bruja.

En el otro extremo, en cambio, están los que elogian el significado de la democracia pactada, y lo reivindican, apreciándolo como una cualidad necesaria para construir democracia sobre los cimientos de una condición ineludible: la gobernabilidad. Así, la concertación aparece como un preservativo político-institucional para evitar, con madurez y prudencia, desestabilizadores embarazos no deseados. El pacto sería una suerte de camisa de fuerza para impedir que la frágil hechicera se transforme en fanática bruja. Pero más allá de los sortilegios, ¿cómo se explica la coexistencia de visiones tan distintas cuando no contradictorias? ¿Los de un lado,

105 Veamos algunas de las respuestas obtenidas al indagar el modo en que se entiende la democracia pactada: un mecanismo de concertación, imprescindible para hacer política democrática (Calderón); pacto entre el sistema político y la sociedad (Toranzo); modalidad de funcionamiento del sistema de partidos, circunscrita estrictamente a las coaliciones, la relación Ejecutivo-Legislativo y los acuerdos entre los jefes de partidos (Mayorga, F.); consenso en tres dimensiones: sistema democrático, política económica y coalición de partidos para dar estabilidad política y gobernabilidad (Mayorga, R. A.); pacto entre algunos grupos dirigentes o de élites partidarias, propio de sistemas de partidos de mediana fragmentación (Tapia); degeneración de la democracia representativa al producir pactos entre fuerzas adversarias que tienen propuestas distintas (Quiroga, A.); condición para hacer funcionar la democracia y resolver problemas de gobernabilidad (Lazarte); la democracia es la democracia, hablar de democracia pactada no es ni política ni doctrinalmente preciso (Sánchez Berzaín); pactos de gobernabilidad para repartir pegas, pactos orientados a la corrupción y al nepotismo (Morales); una deformación, una trampa, en nombre de la gobernabilidad (Escóbar); práctica cultural de la democracia boliviana (Quiroga, J.); pactos entre las élites de los partidos políticos para establecer una sujeción del parlamento al Poder Ejecutivo (Peredo); acuerdos para garantizar estabilidad política y gobernabilidad (Carvajal); naturaleza constitucional, una condición, del sistema electoral boliviano (Mesa); acuerdos que permiten gobernabilidad política (Justiniano). Entrevistas realizadas para el estudio.

críticos, y los del otro, defensores, están hablando de lo mismo cuando piensan en democracia pactada? ¿Cuán maleable resulta esta noción para albergar en su vientre conocimientos, sentimientos y juicios tan distantes? ¿Qué es, finalmente, la democracia pactada? ¿Se la puede definir con carácter inequívoco?

Podríamos solazarnos con una infinidad de interrogantes preventivas, pero este camino, siendo expositivamente atractivo, no resulta muy útil para el análisis. Por ello propongo tomar un atajo, guardar en un cofre –por ahora– el afán conceptual y abordar la democracia pactada con arreglo a sus ámbitos de realización. Este rodeo implica un cambio de pregunta: ¿dónde tiene lugar la cooperación en la democracia boliviana? De algún modo ya lo hemos insinuado en nuestra panorámica travesía por el proceso de democratización. Es posible distinguir tres ámbitos en razón de su alcance, durabilidad, intención y protagonistas. El primero, que podríamos considerar núcleo duro en esta lógica, son las *coaliciones* de gobierno. El segundo, más abarcador: las *cumbres* políticas entre el oficialismo y la oposición. Y el tercer ámbito de la democracia pactada, con mayor amplitud: los *diálogos* entre el sistema político y actores de la sociedad civil.

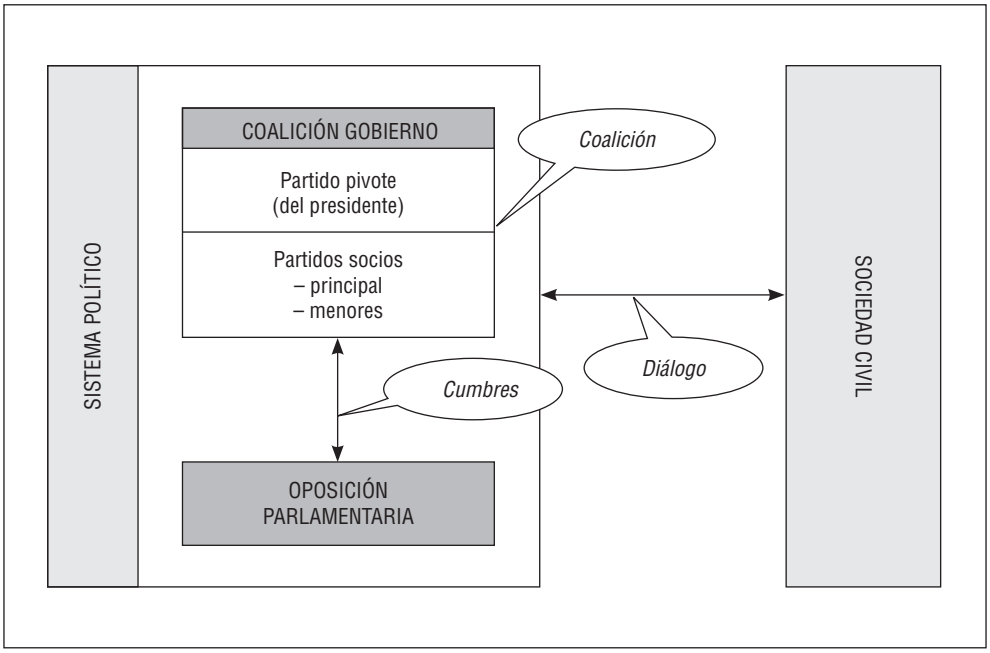
La relación, como puede apreciarse, es acumulativa. En las coaliciones tenemos a dos o más partidos políticos que pactan para elegir presidente, formar mayoría parlamentaria y cogobernar. En las cumbres, en tanto, encontramos a los principales líderes de los partidos políticos tanto del oficialismo como de la oposición asumiendo compromisos para superar crisis e impulsar reformas. Y en los diálogos vemos a gobernantes y selectos gobernados reunidos para discutir agendas y propuestas de solución a los principales problemas del país. Así, mientras en los dos primeros ámbitos los protagonistas son actores políticos (partidos), en el tercero se involucran también algunos actores sociales. ¿Y el alcance de la lógica cooperativa? *Pacto* en el primer caso, *concertación* en el segundo, *intercambio* en el tercero.

Veamos la durabilidad, cuya relación es inversa: a menor extensión, mayor permanencia. Las coaliciones de gobierno son más cerradas en sus protagonistas, pero pretenden durar, al menos, un período constitucional (cinco años a plazo fijo).[106] Las cumbres, por su parte, se abren hacia las fuerzas opositoras, pero su proyección está limitada a la definición y, en su caso, el cumplimiento de reformas. Y los diálogos pueden ser relativamente plurales y participativos, pero su subsistencia es, cuando menos, incierta. En todo caso, la relevancia de cada uno de estos ámbitos, siendo diferente, no se puede medir, ni comparar, con un calendario. Son espacios diferentes con intenciones también distintas. Por ello la evaluación tendría que hacerse según los resultados, si acaso éstos pudieran ser observados.

106 Hasta antes de la reforma constitucional de 1994, la duración del mandato constitucional del presidente, vicepresidente, senadores y diputados era de cuatro años.

Pero también cuentan las intenciones. ¿Cuáles son en los tres casos? De las coaliciones de gobierno, ya se ha dicho, se trata de impedir situaciones de parálisis institucional y bloqueo brindando holgura legislativa al Ejecutivo para implementar sus políticas, además de la distribución de responsabilidades. De las cumbres multipartidarias, a su vez, la intención es resolver coyunturas de crisis político-institucional y concertar futuras reglas de juego. Y de los diálogos, sectoriales y territoriales, dibujar mapas temáticos y señalar rumbos con la esperanza de que vayan a devenir en políticas públicas. Todas ellas son intenciones declaradas. ¿Y las no declaradas? Son más difusas. Los partidos socios en el Gobierno tendrían la intención de distribuirse los recursos y beneficios de la administración y, claro, faltaba más, mantenerse en el poder. Los privilegiados miembros del sistema de partidos, en tanto, buscarían asegurar el monopolio de la representación política y, está visto, ganar el favor del electorado. Y los representantes del sistema político y de la sociedad civil pretenderían apuntalar sus visiones de futuro y de país, en algunos casos haciendo pasar por interés general lo que no son más que intereses particulares. No nos extrañe: "cada siglo tiene su edad media". Cada pacto, concertación e intercambio, también. Pero veamos los tres ámbitos de la democracia pactada en Bolivia en el gráfico 1.

Gráfico 1
Ámbitos de la democracia pactada



Fuente: elaboración propia.

Si observamos con atención estos tres ámbitos es evidente que no son mutuamente excluyentes, sino complementarios. Es decir, no solo hay una diferencia de intensidad, sino de extensión. Por ello, más que proponer definiciones, podemos pensar en horizontes conceptuales. ¿Qué es la democracia pactada? El proceso de formación de coaliciones de gobierno entre dos o más partidos políticos bajo el principio del poder y la responsabilidad compartidos y con el propósito asumido de evitar gobiernos minoritarios. ¿Qué más? La construcción de compromisos entre las fuerzas políticas oficialistas y sus pares opositoras relevantes a fin de enfrentar conjuntamente situaciones de crisis político-institucional y concertar agendas de reforma. ¿Y finalmente? El encuentro entre el sistema político y actores de la sociedad civil en espacios de diálogo plural y participativo orientados al diseño de políticas públicas. Hay *contrato* en el primer caso, *compromiso* en el segundo y *deliberación*, en el tercero. La observación, entonces, depende del alcance que uno pretenda darle al fenómeno. Está claro que para los propósitos de este libro, dado nuestro objeto de estudio, el enfoque de mayor pertinencia analítica y operacional es el primero. Asumimos entonces nuestro ingreso a la democracia pactada boliviana por el portón del que hemos identificado como su núcleo más visible y duro: las coaliciones de gobierno. De ello me ocuparé en el siguiente apartado.

2. Mayoritarias, multipartidarias, de gobierno

De los tres ámbitos distintivos de la democracia pactada: coaliciones, cumbres y diálogos, este texto se ocupa del primero. El objeto de referencia, para efectos de comparación, son las cinco *coaliciones mayoritarias oficialistas* formadas en Bolivia desde la inauguración de esta lógica en 1985 hasta su clausura con fuga en 2003. El problema que guía esta parte del estudio es identificar cuál es la anatomía de las coaliciones políticas y observar sus variables más relevantes. Para ello nos serviremos de los instrumentos analíticos de las teorías formales y multidimensionales de coalición. El escenario es el proceso de democratización en su convergencia con las políticas de estabilización, ajuste estructural y reforma del Estado, que aquí aparecen como constantes del período analizado. El cuadro 9 nos brinda un mapa al respecto:

Cuadro 9
Coaliciones multipartidarias, Gobierno central

Coalición oficialista de origen	Período constitucional	Presidente de la República	Partido del presidente (% votación)	Partidos socios de la coalición	Partidos de oposición
Pacto por la Democracia	1985-1989	Víctor Paz Estenssoro	MNR (30,17 %) Segundo en votación	ADN (en el Congreso)	MIR, MNRI, FPU

Coalición oficialista de origen	Período constitucional	Presidente de la República	Partido del presidente (% votación)	Partidos socios de la coalición	Partidos de oposición
Acuerdo Patriótico	1989-1993	Jaime Paz Zamora	MIR (21,85 %) Tercero en votación	ADN	MNR, MBL
Pacto por la Gobernabilidad y el Cambio	1993-1997	Gonzalo Sánchez de Lozada	MNR (35,60 %) Primero en votación	UCS, MBL	ADN, MIR, Condepa
Compromiso por Bolivia	1997-2002 (2001 renuncia del presidente y sucesión)	Hugo Banzer Suárez / Jorge Quiroga	ADN (22,26 %) Primero en votación	MIR, UCS, Condepa	MNR, MBL, IU
Plan Bolivia	2002-2007 (interrumpida el 2003)	Gonzalo Sánchez de Lozada	MNR (22,46 %) Primero en votación	MIR, UCS y luego NFR	MAS, MIP

Fuente: elaboración propia con datos del *Atlas Electoral* del Órgano Electoral Plurinacional.

¿Por qué se forman coaliciones de gobierno en el presidencialismo parlamentarizado boliviano? ¿Cuál es su *lógica?* De algún modo ya hemos observado algunas de las condiciones político-institucionales que producen ese resultado. De inicio, y de acuerdo a la Constitución de 1967 y sus posteriores reformas, tenemos un constreñimiento formal según el cual los partidos políticos que compiten en elecciones generales están obligados a obtener la mayoría absoluta de los sufragios si buscan que sus candidatos conquisten directamente la presidencia y la vicepresidencia de la República. Es decir, la regla constitucional limita a los ganadores relativos. Luego, en el proceso mismo tenemos otra condición derivada del comportamiento electoral predominante en Bolivia durante el período de referencia. Me refiero a la dispersión y volatilidad del voto, las cuales impiden que un candidato obtenga la mayoría absoluta de votos en los comicios populares. Es evidente que ello tiene relación con la existencia de un sistema multipartidario.

El saldo es un conjunto de ganadores relativos, lo cual se traduce, con arreglo a las reglas de conversión de votos en escaños, en la formación de bancadas parlamentarias minoritarias. Así, como la regla exige mayoría absoluta de votos y las elecciones producen solo mayorías relativas y minorías, se aplica una previsión institucional según la cual la decisión de elegir en segunda vuelta al presidente y vicepresidente es responsabilidad del Congreso Nacional. Esta regla se presenta como incentivo para pactar y provoca el despliegue de un conjunto de estrategias de negociación por parte de los candidatos y partidos políticos habilitados para llegar al Poder Ejecutivo. Hay aquí una regla informal que consiste en la necesidad de formar un gobierno mayoritario como condición de estabilidad. Y también

un importante supuesto de cultura política según el cual los actores relevantes (partidos con presencia parlamentaria con potencial de gobierno o de chantaje) optan por la cooperación como camino para obtener metas comunes, es decir, manifiestan su disponibilidad de coalición. El resultado final es la formación de *coaliciones mayoritarias multipartidarias* de gobierno.[107] Veamos su anatomía.

Entre 1985 y 2002, se registran cinco procesos electorales en Bolivia, cinco gobiernos de coalición. ¿Quiénes fueron los protagonistas de este desempeño? Por lo hasta aquí expuesto es evidente que los actores de la lógica de coalición son los *partidos políticos*, ya sea que participen en solitario en las elecciones generales, ya sea que formen alianzas electorales con otras fuerzas políticas. Estamos hablando de un sistema de partidos que, según la conocida clasificación numérica propuesta por Sartori (1992: 158-162), era un sistema competitivo multipartidario: de pluralismo (ideológicamente) moderado entre 1985-2002, de pluralismo (ideológicamente) polarizado tras las elecciones de 2002. Más adelante examinaremos con amplitud el sistema de partidos boliviano y su transformación, pero una simple observación de las coaliciones de gobierno permite señalar que durante el período de la democracia pactada había tres actores fundamentales: el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), que obtuvo la Presidencia de la República en tres ocasiones; Acción Democrática Nacionalista (ADN), una vez ganador de la presidencia y dos veces socio estratégico de las coaliciones de gobierno; y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), también favorecido con la presidencia una vez y miembro decisivo de las coaliciones de gobierno en dos ocasiones. Estos tres partidos, aliados unos con otros, monopolizaron el control del Poder Ejecutivo y el acceso a la presidencia en el período de referencia. Veamos esta presencia en el cuadro 10:

Cuadro 10
Trípode partidista de las coaliciones políticas

Partido político	Presidencia	Socio de la coalición	En la oposición
MNR	Tres veces (1985, 1993, 2002)	Ninguna vez	Dos veces (1989 y 1997)
ADN	Una vez (1997)	Dos veces (1985 con el MNR y 1989 con el MIR)	Dos veces (1993 y 2002)
MIR	Una vez (1989)	Dos veces (1997 con ADN y 2002 con el MNR)	Dos veces (1985 y 1993)
Coaliciones políticas			
MNR + ADN	Una vez: 1985 (coalición parlamentaria)		
ADN + MIR	Dos veces: 1989 y 1997.		
MNR + MIR	Una vez: 2002.		

Fuente: elaboración propia.

107 Estas condiciones institucionales, electorales y partidarias de las coaliciones de gobierno en Bolivia serán abordadas con detalle en el siguiente apartado.

Si pensamos este predominio tripartidista en términos de cooperación encontramos el interesante dato de que si bien el MNR obtuvo la titularidad del Ejecutivo en tres ocasiones, nunca cooperó para que los candidatos de ADN o el MIR alcancen la presidencia. Es decir, el MNR no participó en ninguna coalición gobernante en calidad de socio del partido del presidente. Contrariamente, tanto ADN como el MIR viabilizaron la elección presidencial de otros candidatos en dos ocasiones cada uno. Y participaron en igual número de coaliciones oficialistas. Pero el sistema boliviano no era tripartidista. Hubo otros actores políticos que aunque no llegaron a la presidencia tuvieron una intervención relevante como socios de las coaliciones de gobierno. Me refiero a las dos fuerzas políticas neopopulistas: Unidad Cívica Solidaridad (UCS) y Conciencia de Patria (Condepa), y al partido de centroizquierda Movimiento Bolivia Libre (MBL), los cuales participaron al menos una vez en coaliciones poselectorales. Más todavía, en ocasiones tuvieron no solo potencial de gobierno, sino incluso posibilidad de chantaje.[108] Hago referencia al hecho de que estos partidos, en especial UCS, fueron pieza clave para alcanzar la mayoría parlamentaria requerida por la coalición de gobierno. Veamos este dato en el cuadro 11:

Cuadro 11
Las otras fuerzas políticas del multipartidismo

Partido político	Presidencia	Socio de la coalición	En la oposición
UCS	Ninguna	Tres veces (1993, 1997 y 2002)	Ninguna[109]
Condepa	Ninguna	Una vez (1997)	Dos veces (1989 y 1993)[110]
MBL	Ninguna	Dos veces (1993 y 2002)	Una vez (1997)[111]

108 Hago referencia aquí a las dos condiciones planteadas por Sartori (1992: 155) para identificar a "los partidos que cuentan": su importancia gubernamental en la decisión de las coaliciones o su importancia competitiva en la arena de la oposición.

109 UCS fue creada el año 1989 pero no participó en las elecciones generales de ese año por una decisión del organismo electoral. Desde que tuvo presencia parlamentaria, a partir de las elecciones generales de 1993, UCS siempre estuvo en el gobierno.

110 Condepa fue creada el año 1989. El 2002 no tuvo presencia ni en el oficialismo ni en la oposición por la sencilla razón de que no logró convertirse en partido parlamentario.

111 El MBL participó con esa sigla a partir de las elecciones de 1993 (antes había encabezado alianzas de izquierda). El año 2002 formó una coalición electoral con el MNR, la cual se mantuvo en el gobierno durante los primeros seis meses de gestión, luego de lo cual el MBL –insignificante en términos de escaños, pues tenía solo un senador– abandonó el oficialismo.

Coaliciones políticas	
UCS + MNR	Dos veces: 1993 y 2002
UCS + ADN	Una vez: 1997
Condepa + ADN	Una vez: 1997
MBL + MNR	Dos veces: 1993 y 2002 (coalición electoral)

Fuente: elaboración propia.

Como puede observarse, UCS tuvo la habilidad de mantenerse en la coalición de gobierno durante tres períodos constitucionales sucesivos: en 1993 y 2002 como socio del MNR, y en 1997 aliado con ADN. En las tres ocasiones su bancada contribuyó al gobierno mayoritario. A su vez, Condepa participó en una sola coalición de gobierno (con ADN), dejando de existir como partido político luego de las elecciones de 2002 en las que no obtuvo ningún escaño parlamentario. Y el MBL aparece en dos coaliciones (una electoral y otra poselectoral), siempre como aliado del MNR y sin presencia decisiva en la mayoría parlamentaria. Con estos datos podemos observar la presencia de cada uno de los seis partidos tanto en el oficialismo como en la oposición. Para ello propongo el siguiente cuadro:

Cuadro 12
Partidos en el Gobierno y en la oposición

Presencia partidaria (en años para el período 1985-2003)[112]		
Partido político	**En el oficialismo**	**En la oposición**
MNR	9 años (1985-1989, 1993-1997, 2002-2003)	9 años (1989-1993, 1997-2002)
MIR	10 años (1989-1993, 1997-2002, 2002-2003)	8 años (1985-1989, 1993-1997)
ADN	13 años (1985-1989,[113] 1989-1993, 1997-2002)	5 años (1993-1997, 2002-2003)[114]
UCS	10 años (1993-1997, 1997-2002, 2002-2004)	0 años
MBL	5 años (1993-1997, 2002-2003)	5 años (1997-2002)

112 El período constitucional previsto para esta coalición era 2002-2007, pero solamente duró hasta octubre de 2003 por la caída del Gobierno de Sánchez de Lozada y, con ella, el quiebre de la democracia pactada.

113 Consideramos a ADN como parte de la coalición oficialista aunque no participó en el Ejecutivo.

114 En este período ADN se mantiene en la oposición aunque respaldó al oficialismo desde el Congreso.

Presencia partidaria (en años para el período 1985-2003)		
Partido político	**En el oficialismo**	**En la oposición**
Condepa	1 año (1997-1998)[115]	12 años (1989-1993, 1993-1997, 1998-2002)
NFR	3 años (1997-2000, 2003)[116]	3 años (2000-2003)
Partidos de izquierda (PS-1 y FPU: 1985, IU: 1989, IU y Eje: 1993, IU: 1997, MAS y PS: 2002)	0 años	18 años (1985 al 2003)

Fuente: elaboración propia.

Si bien el cuadro 12 es por demás elocuente, hay al menos tres aspectos que debiéramos destacar. El primero es que los tres partidos que obtuvieron la presidencia (MNR, ADN y MIR) participaron en tres períodos constitucionales de gobierno, pero ADN lleva la delantera con trece años en el gobierno. El segundo aspecto interesante es que UCS estuvo una década en el oficialismo y, como señalamos, es el único partido que no ha estado en la oposición. Y el tercero es que Condepa se desempeñó parlamentariamente casi siempre como partido opositor, con una frustrada y malograda incursión de un año en el gobierno. Y hay una ausencia que también dice mucho acerca de las lógicas de coalición y del sistema de partidos en Bolivia: desde 1985 las fuerzas políticas más polares de la izquierda y con presencia parlamentaria, nunca participaron en una coalición de gobierno, manteniéndose casi por definición como partidos opositores, aunque en justicia debemos precisar que recién en el proceso electoral de 2002 un partido de izquierda (el MAS) tuvo potencial de coalición y de chantaje. El otro dato relevante que no hemos mencionado es que en los cinco gobiernos formados desde 1985 a 2002 la presidencia siempre fue ganada por un partido de oposición, lo que da cuenta, en el período estudiado, de una clara tendencia a la *alternancia* en el Ejecutivo e insinúa la existencia del llamado "voto castigo" hacia las fuerzas del oficialismo saliente.

a) El tamaño sí importa

Ahora bien, una vez trazado el mapa de los actores partidarios "que importan" en las coaliciones políticas formadas en Bolivia, podemos avanzar en una primera

115 Condepa participó solo un año en la coalición de gobierno. El entonces presidente Banzer expulsó a ese partido del gobierno el año 1998.

116 NFR abandonó en abril de 2000 la coalición de gobierno encabezada por Banzer (ADN), su aliado electoral. En agosto de 2003, luego de un año en la oposición, NFR se incorporó a la coalición oficialista del presidente Sánchez de Lozada (MNR), retirándose apenas dos meses después en la crisis de octubre.

clasificación en razón del número de socios en el gobierno. Esto es importante porque nos permitirá observar una de nuestras variables principales: el *tamaño de las coaliciones*. En esa búsqueda será útil el cuadro 13:

Cuadro 13
Composición partidaria de las coaliciones

Coalición oficialista de origen[117]	Coaliciones mínimas ganadoras potenciales[118]	Número de socios requeridos	Número de partidos oficialismo	Clase de coalición	Tipo de coalición[119]
Pacto por la Democracia (1985-1989)	MNR + ADN	Dos	Dos (MNR + ADN)	Bipartita	Parlamentaria / Mayoritaria / Ganadora mínima
Acuerdo Patriótico (1989-1993)	MNR + ADN MNR + MIR MIR + ADN	Dos	Dos (MIR + ADN)	Bipartita	De gobierno / Mayoritaria / Ganadora mínima
Pacto por la Gobernabilidad (1993-1997)	MNR + UCS MNR + Condepa	Dos	Tres (MNR + UCS + MBL)	Tripartita	De gobierno / Mayoritaria / Larga coalición
Compromiso por Bolivia (1997-2002)	ADN + MNR + MIR ADN + MNR + UCS ADN + MNR + Condepa ADN + MIR + UCS ADN + MIR + Condepa MNR + MIR + UCS MNR + MIR + Condepa	Tres	Cuatro (ADN + MIR + UCS + Condepa)	Cuatripartita	De gobierno / Mayoritaria / Larga coalición
Plan Bolivia (2002-2003)	MNR + MAS	Tres	Tres (MNR + MIR + UCS)	Tripartita	De gobierno / Mayoritaria / Ganadora mínima

Fuente: elaboración propia.

117 Datos para el Congreso Nacional (157 miembros), incluyendo senadores (27) y diputados (130). No incluyo en este cuadro las variaciones en la composición de la coalición, sino su condición de origen.

118 Entendemos por coalición mínima ganadora aquella que tiene el menor número de escaños necesario para alcanzar la mayoría parlamentaria. Estas coaliciones se caracterizan porque la deserción de uno de los socios las convierte en coaliciones minoritarias. Incluyo aquí la proposición negociadora como variable en sentido de que se busca además el menor número de partidos posible. Véanse las teorías formales de coalición sistematizadas en la primera parte de este libro.

119 Hemos discurrido sobre los tipos de coalición en la primera parte del estudio. Véanse al respecto los trabajos de Lijphart (2000) y Deheza (1998).

Los datos del cuadro 13 permiten señalar algunas características relevantes de las coaliciones de gobierno en Bolivia. La primera es que, en la mayor parte de los casos, pese al carácter multipartidario existente, el acuerdo entre dos partidos políticos bastaba para formar una coalición mayoritaria. Ello cambió desde el proceso electoral de 1997, pues debido a la dispersión del voto y una difícil aritmética parlamentaria se requería la concurrencia de al menos tres partidos para sumar una bancada oficialista de mayoría. Esta situación derivó en 1997 en un abanico de siete opciones de combinación. Los casos especiales son 1985 y 2002, ya que en ambos solo se presenta una coalición mínima ganadora potencial, con la importante diferencia de que si en 1985 el pacto MNR-ADN fue no solo posible sino ideológicamente "natural", en el proceso 2002 la coalición MNR-MAS, dada su polarización ideológica, aparecía como inviable.

La segunda característica es que si bien en tres casos encontramos coaliciones mínimas ganadoras con el menor número de socios posible (1985, 1989 y 2002), en dos ocasiones se registra la inclusión de "socios innecesarios"; es decir, de partidos aritméticamente superfluos para el propósito de alcanzar la mayoría parlamentaria, lo que deriva en la formación de largas coaliciones (sobredimensionadas). Nos referimos a la inclusión del MBL en la coalición de gobierno de 1993, partido con una débil presencia parlamentaria; y la incorporación de los dos partidos neopopulistas: UCS y Condepa en la coalición de 1997, siendo que con uno solo bastaba. A ello habrá que añadir la incorporación de NFR a la coalición de gobierno MNR-MIR en agosto de 2003, con lo cual tenemos otra larga coalición que, en este caso, aparece como necesaria dado el imperativo de contar con una mayoría especial de dos tercios en el Congreso para la designación de autoridades y la aprobación de la reforma constitucional. Y la última característica es una tendencia al incremento del número de partidos coligados en el Gobierno, ya que mientras en los procesos electorales de 1985 y 1989 se formaron coaliciones bipartitas, entre 1993 y 2002 las coaliciones fueron tripartitas e, incluso, como en 1997, cuatripartitas.

Este panorama relacionado con el tamaño de las coaliciones de gobierno en razón del número de partidos en el gobierno varía si incluimos en la observación las *alianzas preelectorales* realizadas entre un partido grande y otros pequeños, que en algunos casos se trata más bien de cooptaciones. Los datos también muestran una interesante tendencia respecto al número de partidos en el oficialismo y en la oposición, así como en la relación entre partidos electorales y partidos parlamentarios. Veamos al respecto el cuadro 14:

Cuadro 14
Presencia electoral y parlamentaria de los partidos durante la Democracia Pactada

Coalición oficialista	Número candidatos elecciones	Número partidos Congreso	Número partidos coalición	Número partidos oposición	Alianzas electorales partidos coalición
Pacto por la Democracia (1985-1989)	18	10 (56 %)	2	8	Ninguna
Acuerdo Patriótico (1989-1993)	10	5 (50 %)	2	3	MIR (FRI) + ADN (PDC)
Pacto por la Gobernabilidad (1993-1997)	14[120]	9 (64 %)	3	6	MNR (MRTKL)
Compromiso por Bolivia (1997-2002)	10	7 (70 %)	4	3	ADN (NFR, PDC, FSB, KND) + MIR (FRI, ASD)
Plan Bolivia (2002-2007)	11	8 (73 %)	3	5	MNR (MBL) + MIR (FRI) + UCS (FSB)
Promedio	12,6	7,8 (62 %)	2,8	5	

Fuente: elaboración propia.

Los datos presentados plantean tres rasgos interesantes. El primero es la relación entre partidos (o alianzas) electorales y partidos (o alianzas) parlamentarios. En el período de referencia encontramos que al menos un sesenta por ciento de las fuerzas que compiten en los comicios generales obtienen representación parlamentaria, con un promedio de ocho partidos con escaños en cada período constitucional. Ello no significa que todos ellos tengan potencial de coalición gubernamental o de chantaje opositor, pero da cuenta del nivel de inclusión en el sistema político y de la incidencia de las reglas de representación proporcional para la elección de diputados. El segundo rasgo, a modo de tendencia, es que había cada vez más partidos en el gobierno en comparación con los partidos de oposición. Así, mientras en 1985 la relación era de un partido oficialista por cuatro opositores, el 2002 el número de partidos coligados en el gobierno está más cercano al de las fuerzas de oposición.

El momento más emblemático de esta tendencia se produjo en el proceso 1997 (en la llamada "Mega"), cuando había más partidos en el gobierno que en la oposición. Y si consideramos en el recuento, y este es el tercer rasgo, los

120 En estas elecciones generales ADN y el MIR participaron unidos en una sola candidatura como Acuerdo Patriótico (AP).

partidos que no participan en las elecciones con candidatura propia sino en calidad de aliados menores de los partidos relevantes, observamos una presencia numéricamente mayor en las coaliciones de gobierno. Otra vez el caso extremo es la coalición de gobierno de 1997. En todo caso, asumiendo la diferencia entre alianzas electorales y coaliciones de gobierno poselectorales, es pertinente señalar que los pactos multipartidarios mayoritarios tienden a ser de carácter mixto toda vez que los partidos que se asocian para formar gobierno poseen ya partidos aliados consigo. Así, mientras en 1985 ninguno de los socios de gobierno había realizado una alianza electoral, el 2002 los tres partidos oficialistas las habían hecho ampliando de ese modo el número total de fuerzas coligadas.

Una constante relevante en las cinco coaliciones de gobierno formadas en el horizonte de la democracia pactada en Bolivia es que, como ya vimos, todas ellas fueron *coaliciones ganadoras*, esto es, mayoritarias. Es decir, por una parte, los gobiernos registrados en el período 1985-2003 no son gobiernos monocolor (de un solo partido) sino de coalición (dos o más partidos); y, por otra, no son gobiernos minoritarios sino mayoritarios (más del cincuenta por ciento de escaños parlamentarios). Ello nos permite sostener que estamos en el período ante un *presidencialismo de coalición* que, con el concurso de pactos multipartidarios y bajo el principio del poder compartido, aseguró la formación de gobiernos mayoritarios como condición de estabilidad política. La consecuencia más relevante de ello fue que se evitó el peligro de legitimidad dual del presidente y del Congreso Nacional, es decir, el potencial bloqueo del Ejecutivo por parte de un Legislativo controlado por la oposición con las correspondientes secuelas de parálisis institucional y crisis política.

¿Y qué podemos decir de la estabilidad de estas coaliciones de gobierno? Si entendemos por estabilidad, en una concepción operativa mínima, la permanencia de la coalición mayoritaria durante el período constitucional previsto, es posible sostener que en general los pactos multipartidarios en Bolivia fueron estables. Excepto el último, que marca la clausura del mecanismo. Hagamos un repaso. El primer dato relevante tiene que ver con el modo en que termina la relación entre los socios oficialistas. El Pacto por la Democracia MNR-ADN fue roto unilateralmente por el partido del presidente (MNR) luego de tres años, tres meses y 24 días de vigencia; es decir, medio año antes de que concluyera el período constitucional previsto.[121] Esta ruptura tuvo como núcleo los cálculos

121 El Pacto por la Democracia fue suscrito el 16 de octubre de 1985 y "se dio por concluido" el 9 de febrero de 1989. Las razones señaladas por el presidente Paz Estenssoro y el Comité Ejecutivo Nacional del MNR para la ruptura son la negativa de ADN a la aprobación de una ley que ampliaba a cuatro los documentos de identificación válidos para la inscripción electoral, propuesta que fue vista por ADN como un intento de fraude. La reacción del MNR no deja dudas: "esta evasiva, calumniosa e inconsistente, lesiona gravemente la buena fe y la lealtad

electorales del MNR para los comicios generales de 1989, toda vez que su candidato, Sánchez de Lozada, no estaba dispuesto a asumir el compromiso informal de alternancia que hubiese significado el apoyo de su partido a la candidatura de Hugo Banzer (ADN). La finalización del Pacto no se tradujo en cambios en el Poder Ejecutivo ya que, como señalamos, se trataba de una coalición parlamentaria (el MNR gobernaba en solitario con el apoyo de ADN desde el Legislativo). Para entonces, además, ya habían sido aprobadas mayoritariamente las principales leyes requeridas por las políticas de estabilización y de ajuste estructural iniciadas por decreto en 1985.

El desenlace fue distinto en el Acuerdo Patriótico. Como vimos en el recuento histórico de la democracia pactada, la coalición de gobierno MIR-ADN no solo se mantuvo durante los cuatro años de gobierno, sino que incluso se prolongó como coalición electoral en las elecciones subnacionales 1989 y 1991 y en las elecciones generales de 1993. Luego de su fracaso electoral (obtuvo el segundo lugar, 14 puntos porcentuales por debajo del ganador relativo), el Acuerdo Patriótico se disolvió de mutuo acuerdo el 2 de agosto de 1993.[122] Esta disolución tuvo como referente el lema de la coalición: "palabra empeñada, palabra cumplida". Ambos partidos permanecieron en el Ejecutivo hasta que concluyó el mandato presidencial de Paz Zamora. Algo similar ocurrió con el Pacto por la Gobernabilidad suscrito entre el MNR y UCS, y el Pacto por el Cambio suscrito entre el MNR y el MBL.[123] Si bien cada uno de estos tres partidos participó por su cuenta en las elecciones generales de 1997, la coalición oficialista se mantuvo hasta la finalización del período constitucional que tuvo como presidente a Sánchez de Lozada. En todo caso, un dato relevante de esta etapa son las constantes amenazas de ruptura por parte de UCS, en especial los reclamos de su líder, Max Fernández, que sin embargo nunca derivaron en su salida del gobierno.

Pero si en estas tres primeras coaliciones de gobierno no hubo rupturas tempranas, esta situación cambió en la "Megacoalición" (1997). Aquí encontramos dos fenómenos. El primero es la expulsión de un partido socio: Condepa, que quedó

---

que han sido normas de permanente conducta para sostener nuestros acuerdos políticos con ADN". En respuesta, ADN acusó al MNR de "ilegítimas ambiciones electoralistas, oportunismo político y deslealtad" (*Presencia*, 10 de febrero de 1989).

122 La disolución del Acuerdo Patriótico se realizó en un acto especial con la presencia de dirigentes de ambos partidos. En esa ocasión, el jefe de ADN, Hugo Banzer, a tiempo de señalar que el unipartidismo no funciona en Bolivia, destacó el hecho de que la coalición ADN-MIR se mantuvo sin haberse suscrito ningún acuerdo formal. "Se creía que nuestro acuerdo tendría corta duración –dijo–, pero hemos cumplido nuestra palabra a cabalidad". Por su parte, el jefe en ejercicio del MIR, Óscar Eid, afirmó: "se cumplió una etapa que tenía su razón de ser, fuimos Gobierno, el Gobierno ha concluido" (*Presencia*, 2 de agosto de 1993).

123 El MNR realizó acuerdos separados con UCS y con el MBL. El primero fue suscrito el 1° de julio y el segundo el 4 de julio de 1993. No hubo ningún pacto entre UCS y el MBL. Ambos acuerdos se disolvieron luego de las elecciones generales de 1997.

fuera de la coalición de gobierno por decisión del presidente de la República y debido a su crisis interna.[124] El segundo fenómeno es la deserción de otro socio: la Nueva Fuerza Republicana (NFR), partido que en realidad no figuraba directamente como parte de la coalición de gobierno, sino que participó en las elecciones como aliado de ADN y mantuvo esa condición en el oficialismo.[125]

En todo caso, como se trataba de una coalición sobredimensionada, la expulsión de un partido y la deserción de otro no significaron la pérdida de la mayoría parlamentaria, aunque la "Mega" se quedó sin el control de los dos tercios de escaños en el Congreso Nacional. El pacto de ADN con los otros dos partidos socios: MIR y UCS (en permanente disputa entre ellos) se mantuvo hasta el final de la gestión de gobierno de Jorge Quiroga quien, como vimos, fue investido como presidente tras la renuncia por enfermedad de Banzer. Cabe destacar, empero, que en la etapa previa a las elecciones generales de 2002, Quiroga desplazó parcialmente a ambos partidos del Gabinete.

¿Y qué decir de la coalición de gobierno MNR-MIR-UCS?[126] ¿Puede suponerse que de no haber renunciado el expresidente Sánchez de Lozada,[127] el llamado

124 La expulsión se produjo el 3 de agosto de 1998, luego de un año de gobierno. Mediante una carta, el presidente Banzer justificó la decisión "por la mala imagen que estaba dando al Gobierno la conducta errática y la crisis interna de Condepa". Sin duda se hacía referencia a la división entre los "rebeldes" y la "rosca" condepista, lo cual se había traducido en enfrentamientos públicos por cuotas de poder. De ese modo la "Mega" perdió a uno de sus socios superfluos, si bien algunos parlamentarios de Condepa se mantuvieron en el oficialismo (*La Razón*, 4 de agosto de 1998).

125 NFR abandonó la coalición luego de la crisis de abril de 2000, conocida como "Guerra del Agua", que involucró al entonces alcalde de Cochabamba y jefe de NFR: Manfred Reyes Villa.

126 La coalición de gobierno MNR-MIR fue suscrita el 25 de julio de 2002. Días después, UCS se incorporó al acuerdo oficialista garantizando una estrecha mayoría parlamentaria en respaldo del Ejecutivo. Posteriormente, el 19 de diciembre de 2002, el Movimiento Unidad y Progreso (MUP) dirigido por Ivo Kuljis (excandidato vicepresidencial de NFR) se adhirió a la coalición sumando tres nuevos escaños. Finalmente, en julio de 2003, NFR también se incorporó a la coalición y con esa incorporación el Gobierno del expresidente Sánchez de Lozada sumó 24 escaños, logrando control del 70 % del Congreso.

127 El expresidente Sánchez de Lozada renunció el 17 de octubre de 2003, tras dos crisis sociales y político-institucionales registradas ese mismo año. La primera, iniciada los días 11 y 12 de febrero en la ciudad de La Paz, como reacción a la elevación de impuestos proyectada por el Gobierno, que derivó en la protesta de diversos sectores, un motín policial, el enfrentamiento armado entre el Ejército y la Policía, la quema y saqueo de edificios públicos y privados, y la exigencia de renuncia del presidente tras el luctuoso saldo de 33 muertos (10 de ellos policías) y más de 200 heridos. La segunda, el episodio más cruento desde la recuperación de la democracia, la Guerra del Gas, un conflicto que se inició el 8 de octubre (con un simbólico antecedente en septiembre), en el que se demandaba que el gas boliviano no sea exportado por un puerto chileno y que se satisfaga la demanda interna de este hidrocarburo. El escalamiento y agregación del conflicto –en buena medida espoleada por la brutal represión del Gobierno a los sectores movilizados–, asumió pronto otras demandas: la convocatoria a un referendo para definir la "política del gas", la industrialización del gas, la convocatoria a una

Plan Bolivia para un Gobierno de Responsabilidad Nacional se habría mantenido hasta el 2007? No disponemos de ningún instrumento de predicción que nos permita hacer alguna afirmación al respecto, pero es pertinente señalar al menos que la coalición había sobrevivido al cambio parcial del gabinete de ministros y la reestructuración del Poder Ejecutivo (lo que implicaba una redistribución de cuotas de poder), así como a una de las más terribles crisis del régimen democrático boliviano desde 1985, en las que incluso llegó a hablarse de la amenaza de "conspiraciones antidemocráticas", los supuestos afanes de un golpe de Estado civil-militar e incluso la denuncia de un pretendido intento de magnicidio. La coalición sobrevivió incluso hasta solo horas antes[128] de la renuncia del expresidente Sánchez de Lozada.

Así, lo que estuvo en cuestión no fue tanto la permanencia de la coalición de gobierno, sino la estabilidad del Gobierno mismo y hasta la continuidad democrática. Pero este asunto trasciende el alcance y los propósitos de este libro, por lo que no hacemos más que dejarlo apuntado para proseguir nuestra reflexión sobre los tipos de coaliciones políticas en Bolivia.

Asumimos entonces que, en razón de su duración, y pese a rupturas, expulsiones, deserciones y roces, las coaliciones de gobierno tendieron a mantenerse estables asegurando el respaldo mayoritario del Legislativo al Ejecutivo, así como la presencia de los partidos socios en la función/responsabilidad de gobierno. Más todavía, encontramos un caso de crecimiento de la coalición de gobierno con la inclusión de un nuevo socio (NFR en 2003). En todo caso, aquí es importante al menos señalar dos variables que van más allá de la sola mayoría parlamentaria oficialista. La primera tiene que ver con las llamadas crisis de gabinete, que de algún modo sugieren momentos internos de cambio en la coalición gobernante. La segunda es más bien un supuesto: la disciplina parlamentaria de los senadores y diputados de las fuerzas coligadas, que garantiza que votarán en el Congreso sin disidencias de acuerdo a las decisiones de las cúpulas partidarias. Ello implica un trabajo de coordinación entre los grupos parlamentarios. Veamos la síntesis en el cuadro 15:

Asamblea Constituyente (que se convertiría en la principal consigna) y, finalmente, la renuncia del presidente. La Guerra del Gas, también conocida como Octubre Negro, concluyó con un inadmisible saldo de 67 personas personas asesinadas y alrededor de 400 heridos. Véase al respecto la crónica de Miranda (2013).

128 Hasta el 17 de octubre de 2003, día en que Sánchez de Lozada dimite, la coalición estaba en pie; sin embargo, varios ministros de Estado ya habían presentado su renuncia, el vicepresidente Carlos Mesa había retirado su apoyo al presidente y, recién al medio día de ese mismo 17 de octubre, la NFR y el MIR abandonaron la coalición.

Cuadro 15
Origen y temporalidad de los pactos (1985-2003)

Coalición oficialista	Modalidad del pacto	Forma de finalización	Consecuencia política
Pacto por la Democracia (1985-1989)	Suscripción de un acuerdo formal entre MNR y ADN para una coalición parlamentaria	Ruptura unilateral del pacto por parte del partido del presidente (MNR)	El Ejecutivo no contó con mayoría parlamentaria los últimos seis meses de Gobierno, pero ya había aprobado sus reformas.
Acuerdo Patriótico (1989-1993)	Pacto de palabra sin ningún acuerdo formal entre el MIR y ADN	Prolongación como coalición electoral / Disolución de mutuo acuerdo	La coalición se mantuvo hasta la conclusión del mandato presidencial. Aprobación concertada de la Ley de Necesidad de Reforma Constitucional.
Pacto por la Gobernabilidad y Pacto por el Cambio (1993-1997)	Suscripción de dos acuerdos separados entre el MNR y sus socios: UCS y MBL	Disolución de mutuo acuerdo de los pactos MNR-UCS y MNR-MBL	Ambos pactos se mantuvieron hasta la conclusión del mandato presidencial. Aprobación concertada de la Reforma Constitucional.
Compromiso por Bolivia y Pacto por la Democracia y el Bienestar (1997-2002)	Suscripción de dos acuerdos separados entre ADN-MIR-UCS y entre ADN-Condepa	– Expulsión de Condepa. – Deserción de NFR (aliado electoral). – Disolución del pacto ADN-MIR-UCS al final del mandato presidencial	La coalición de gobierno mantuvo la mayoría parlamentaria pero perdió el control de los dos tercios de escaños en el Congreso. Aprobación concertada de la nueva Ley de Necesidad de Reforma Constitucional.
Plan Bolivia para un Gobierno de Responsabilidad Nacional (2002-2003)	Suscripción de tres acuerdos entre el MNR-MIR, MNR-UCS y MNR-MUP. Suscripción de un cuarto acuerdo entre el MNR y NFR.	– La coalición creció con el pacto MNR-NFR (agosto 2003). – UCS fue desplazado del Ejecutivo, convirtiéndose en socio parlamentario. – Se mantuvo hasta horas antes de la renuncia del presidente.	El Ejecutivo conservó el apoyo de una coalición mayoritaria en el Legislativo, con el control de dos tercios de escaños. En la oposición quedaron los contestatarios MAS y MIP, instrumentos políticos de movimientos sociales y organizaciones indígenas.

Fuente: elaboración propia.

Sobre esta base podemos pasar a la consideración de otro aspecto fundamental para el curso del pacto político en la democracia boliviana: el mecanismo de coordinación interpartidaria. ¿Cómo se manejaba la relación entre los partidos miembros de la coalición de gobierno? O mejor: ¿cuál fue su *instrumento político?* Hago referencia a la institucionalización de una instancia que articule, como puente, las relaciones entre el presidente y los partidos de la coalición, entre el Ejecutivo y las bancadas parlamentarias, entre el partido del presidente y los partidos socios, y entre el oficialismo y la oposición. El supuesto es que "la ausencia de institucionalización de las coaliciones genera problemas para la gestión gubernamental" (Toranzo, 1997: 68).[129] O al revés, en clave positiva: que la existencia de

129 Según Toranzo (1997: 68-71), la necesidad de un instrumento político de la coalición de gobierno se justifica en razón de cinco objetivos: "a) servir de horizonte político de definición y lectura de la gestión de gobierno, b) ser elemento de consejo para decidir las líneas gruesas de acción, c) servir de soporte para la ejecución del programa de gobierno, d) convertirse en

un instrumento formal de coordinación facilita no solo la gestión, sino también el compromiso de los partidos socios con las políticas públicas decididas por el Poder Ejecutivo con el respaldo de la mayoría legislativa oficialista, así como el establecimiento de relaciones de cooperación con los partidos políticos opositores. Así pues, señalada la importancia cuando no la necesidad de tal mecanismo interpartidario, podemos examinar la experiencia boliviana en este terreno.

¿Cómo se afrontó la coordinación interna en las coaliciones de gobierno? Cabría distinguir, al menos, tres modalidades. La primera es la del *presidente pivote*. El supuesto consiste en que un fuerte liderazgo presidencial garantiza un adecuado nivel de enlace entre los partidos de la coalición. El primer mandatario se desempeña como "el gran coordinador" del Gobierno (Mayorga, R. A., entrevista) y articula el concurso y compromiso de los partidos socios. Para ello establece vínculos directos de coordinación con la cúpula de su partido y con los jefes de los otros partidos de la coalición. Es evidente que el peso relativo del presidente dependerá de su liderazgo, el porcentaje de escaños de su partido, la cohesión y disciplina de las bancadas parlamentarias oficialistas, la existencia de un plan de gobierno y la legitimidad de origen y de rendimiento tanto del Gobierno como del primer mandatario, entre otros factores. Esta modalidad fue predominante en el Pacto por la Democracia (1985), coalición parlamentaria sustentada en el liderazgo del presidente Paz Estenssoro (MNR) y el compromiso del principal líder de la oposición: Hugo Banzer (ADN). También se evidenció, incluso con mayor claridad, en el Pacto por la Gobernabilidad y el Cambio (1993), en el cual vemos al presidente Sánchez de Lozada (MNR) como núcleo de las relaciones entre su partido y los socios de la coalición.[130] Y puede percibirse parcialmente en el pacto de gobierno MNR-MIR (2002), que se articula en principio mediante el contacto entre el presidente Sánchez de Lozada y el jefe nacional del MIR Jaime Paz Zamora.

Pero si bien esta primera modalidad de coordinación interpartidaria tiene un carácter fundamental, más aun considerando el rango privilegiado que adquiere la figura del primer mandatario en el presidencialismo, hay un segundo cauce relevante para articular la andadura de la coalición de gobierno. Hablo de los llamados *operadores políticos*, concebidos como pieza clave en el establecimiento de puentes entre los partidos coligados, así como entre la función de gobierno y la labor legislativa. Es claro que la primera acción de estos operadores es la coordinación interna en sus propios partidos, más aún si consideramos la existencia

---

puente entre gobierno y bancadas parlamentarias, y e) internalizar en cada partido (de gobierno) la necesidad de movilización política dentro de la sociedad para legitimar las medidas gubernamentales". Esta visión no es compartida por René Antonio Mayorga (entrevista), quien considera que las coordinadoras "nunca funcionaron porque en un gobierno de coalición no es necesaria una estructura o un organismo adicional al equipo gubernamental".

130 En el Pacto por la Gobernabilidad y el Cambio del MNR con UCS, MBL y MRTKL, "Sánchez de Lozada era una especie de pivote en torno al cual giraban los tres socios que no tenían relaciones entre sí, sino a través del presidente" (Mayorga, F., entrevista).

de fracciones más o menos enfrentadas. Y también es relevante su presencia en el proceso de negociación poselectoral. Ya en el gobierno, esta labor, de alcance más bien ejecutivo, ha sido asumida tanto por los líderes partidarios y/o jefes de bancada, como por miembros del gabinete como el ministro de la Presidencia, cuya función es precisamente esa. Son ejemplos elocuentes de este ejercicio el que fuera ministro de la Presidencia en el Acuerdo Patriótico, Gustavo Fernández, a quien se atribuye el mérito de haber articulado las "cumbres" de jefes políticos de febrero de 1991 y julio de 1992. También se menciona con frecuencia al dirigente del MNR Carlos Sánchez Berzaín, quien desde el gabinete o desde la Secretaría Ejecutiva de su partido se desempeñó como el más hábil operador del presidente Sánchez de Lozada.[131] Y no debe olvidarse el importante papel ejercido por el vicepresidente Jorge Quiroga, impulsor del Diálogo Nacional, durante el gobierno de Banzer; así como la intervención del que algunos analistas consideran el mayor operador político de la democracia pactada boliviana: Óscar Eid Franco, subjefe del MIR.[132]

Las modalidades descritas comparten dos características: su naturaleza informal y su fuente personalista. No se trata de mecanismos institucionalizados de coordinación ni tampoco de prácticas que comprometan al conjunto de las estructuras partidarias. Esta precisión nos permite abordar la tercera modalidad: la *coordinadora interpartidaria*. Me refiero a una estructura política específica creada para facilitar el funcionamiento de la coalición de gobierno y, desde fuera de la administración estatal, respaldar la gestión de gobierno. Como ya vimos, este ejercicio tuvo lugar únicamente durante la presidencia de Paz Zamora (1989-93) con la conformación del Consejo Político del Acuerdo Patriótico (COPAP), cuyo concurso fue importante en labores de consulta, apoyo y coordinación entre los partidos coligados MIR y ADN. Dado el carácter paritario de esta coalición, no fue casual ni extraño que el Consejo estuviera presidido por el jefe de ADN, Hugo Banzer, como una suerte de reconocimiento a su liderazgo a la vez que garantía del compromiso asumido al formar la coalición de gobierno.[133]

Hemos identificado entonces tres modalidades de articulación interna de la coalición de gobierno en la experiencia boliviana: el presidente pivote, los operadores

131 Como veremos en la Tercera Parte, el peso estratégico de los operadores políticos fue decisivo tanto para la formación de la coalición MNR-MIR (2002) como para la coordinación entre los partidos socios. Me refiero al poder de decisión que tuvieron el exministro de la Presidencia y de Defensa, Carlos Sánchez Berzaín (MNR), y su contraparte en la cúpula del MIR, Óscar Eid Franco.

132 Se atribuye a Eid estrategias felices como las del "triple empate" en 1989, que derivó en la coalición MIR-ADN con Paz Zamora como presidente de la República. Este dirigente estuvo cuatro años en prisión por los llamados "narcovínculos", acusación que pesaba también, sin que pudiera demostrarse, sobre el propio Paz Zamora.

133 En criterio de Fernando Mayorga (2002: entrevista), debido a que Paz Zamora había sido elegido presidente pese a quedar tercero en las elecciones generales, el COPAP constituía "un caparazón para poder mantener la coalición y darle a ADN un papel más preponderante en una suerte de asesoría política".

políticos y la coordinadora interpartidaria. Es evidente que estas modalidades no son mutuamente excluyentes sino, más bien, complementarias. Si pensáramos en la coalición como un cuerpo, debiéramos reconocer que el presidente, por definición, es la cabeza; los operadores, por su parte, son los brazos, las piernas; y la coordinadora, claro, vendría a ser el tronco. Es decir, todos los componentes son necesarios, por más que no tengan rango formal ni se haga publicidad de ellos. Los tres componentes existen, en unos casos con desempeño más eficaz que en otros. Pero si tuviésemos que elegir, ¿cuál de las tres modalidades podría considerarse la "mejor"? La que funcione, sería la respuesta apropiada, porque su naturaleza, alcance y funcionamiento dependen de un conjunto de circunstancias. Es deseable, por ejemplo, que el presidente exponga un fuerte liderazgo y tenga legitimidad. Los operadores políticos, por su parte, no pueden entenderse al margen del nivel de institucionalización de sus partidos y, en especial, de la disciplina de las bancadas parlamentarias. Y la coordinadora es función del horizonte estratégico que adquiere la gestión de gobierno. En otras palabras: un presidente débil, operadores sin respaldo partidario y una coordinadora de un mal gobierno muy poco podrán aportar en la andadura de la coalición.

En todo caso, hay dos variables fundamentales que pueden resultar determinantes tanto en la anatomía de la coalición de gobierno como en su coordinación y desempeño. Me refiero a lo que Duverger (1996: 368-376) denomina "elementos principales para definir el grado de desigualdad", en este caso, de los partidos coligados: a) su *dimensión* y b) su *posición*.[134] Adecuando estos elementos a nuestro objeto de estudio, y sin afán de medición, propongo la siguiente lectura. Por su dimensión, observada en términos del número de escaños parlamentarios, los partidos podrán ser grandes, medianos o pequeños.[135] Y por su posición en la coalición, en tanto, habrán de desempeñarse como partido pivote, aliados principales o socios menores. Con estos criterios observemos el *grado de (des)igualdad* de las coaliciones de gobierno en el presidencialismo boliviano.[136] Los datos de los cuadros 16 y 17 nos ayudarán en la exploración.

134 Duverger considera una tercera variable: la *estructura interna* de los partidos coligados, que pueden ser fuertes o débiles. No la incluimos aquí porque la veremos al hacer referencia a la institucionalización del sistema de partidos.

135 Es evidente que en el sistema multipartidario boliviano del período de la democracia pactada no existen partidos mayoritarios. Entendemos operativamente por partidos *grandes* aquellos que tienen alrededor de un tercio de los escaños parlamentarios, tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados. Los partidos *medianos* son los que controlan alrededor de una cuarta parte de los escaños. Y los partidos *pequeños* tienen bancadas parlamentarias menores al quince por ciento del total de escaños.

136 El partido *pivote*, por definición, es el partido del presidente, independientemente de su dimensión en escaños. Los socios *principales*, y por tanto necesarios para lograr la mayoría parlamentaria, son aquellos partidos que tienen una dimensión similar o algo menor al partido pivote y pueden compartir la responsabilidad de la coalición en términos menos paritarios (en cuotas de poder). Y los socios *menores* son aquellos partidos pequeños cuya presencia en la coalición de gobierno es prescindible e incluso intercambiable.

Cuadro 16
Dimensión y peso relativo de las coaliciones (1985-2003)

Período	1985-1989		1989-1993		1993-1997		1997-2002		2002-2003	
Coalición oficialista	Pacto por la Democracia		Acuerdo Patriótico		Pacto por la Gobernabilidad / Pacto por el Cambio		Compromiso por Bolivia / Pacto por Democracia y el Bienestar		Plan Bolivia: Gobierno de Responsabilidad Nacional	
Partido (o alianza) del presidente	MNR Víctor Paz Estenssoro		MIR Jaime Paz Zamora		MNR-MRTKL Gonzalo Sánchez de Lozada		ADN-NFR Hugo Banzer Suárez		MNR-MBL Gonzalo Sánchez de Lozada	
% votos / % escaños (sobre-representación)	30,17 / 37,58 (+ 7,41)		21,85 / 26,11 (+ 4,26)		35,60 / 43,95 (+ 8,35)		22,26 / 27,39 (+ 5,13)		22,46 / 29,94 (+ 7,48)	
Ubicación	Segundo		Tercero		Primero		Primero		Primero	
Partidos aliados	ADN (en el Parlamento)		ADN		UCS MBL		MIR-UCS Condepa		MIR UCS	
Composición de las cámaras legislativas										
Oficialismo	Senadores	Diputados	Senadores	Diputados	Senadores	Diputados	Senadores	Diputados	Senadores	Diputados
	MNR 16 ADN 10	MNR 43 ADN 41	MIR 8 ADN 8	MIR 33 ADN 38	MNR 17 UCS 1	MNR 52 UCS 20 MBL 7	ADN 11 MIR 7 UCS 2 Condepa 3	ADN 32 MIR 23 UCS 21 Condepa 19	MNR 11 MIR 5	MNR 36 MIR 26 UCS 5
Total (N)	26	84	16	71	18	79	23	95	16	67
Porcentaje (%)	96,30	64,61	59,30	54,62	66,67	60,77	85,19	73,08	59,26	51,54
Congreso (N/ %)	110 / 70,1 %		87 / 56,95 %		97 / 61,8 %		118 / 75,2 %		83 / 55,4 %	
Oposición	Senadores	Diputados	Senadores	Diputados	Senadores	Diputados	Senadores	Diputados	Senadores	Diputados
	MIR 1	MIR 15 MNRI 8 MNRV 6 PS-1 5 FPU 4 PDC 3 FSB 3 MRTKL 2	MNR 9 Condepa 2	MNR 40 IU 10 Condepa 9	AP (MIR-ADN) 8 Condepa 1	AP (MIR-ADN) 35 Condepa 13 IU 1 EJE 1 ARBOL 1	MNR 4	MNR 26 MBL 5 IU 4	MAS 8 NFR 2 ADN 1	MAS 27 NFR 25 MIP 6 ADN 4 PS 1
Total (N)	1	46	11	59	9	51	4	35	11	63
Porcentaje (%)	3,70	35,38	40,74	45,38	33,33	39,23	14,81	26,92	40,74	48,46
Congreso (N/ %)	47 / 29,9		70 / 43,05		60 / 38,2		39 / 24,8		74 / 44,6	

Fuente: elaboración propia con datos de Lozada y Saavedra (1998), Alcántara (1999), Mayorga F. (2002), reportes oficiales de la Corte Nacional Electoral y publicaciones de prensa.

Cuadro 17
Dimensión y posición relativa de los partidos en las coaliciones de la democracia pactada

Coalición de gobierno	Variables								
	Partido pivote (presidente)			Socio principal			Socio menor		
	Grande	Mediano	Pequeño	Grande	Mediano	Pequeño	Grande	Mediano	Pequeño
Pacto por la Democracia (1985-1989)	MNR (1°)			ADN (2°)					
Acuerdo Patriótico (1989-1993)		MIR (3°)			ADN (2°)				
Pacto por la Gobernabilidad (1993-1997)	MNR (1°)					UCS (3°)			MBL (5°)
Compromiso por Bolivia (1997-2002)		ADN (1°)			MIR (3°)			UCS (4°) Condepa (5°)	
Plan Bolivia (2002-2003)		MNR (1°)			MIR (3°)				UCS (7°)

Fuente: elaboración propia.

Al observar el cuadro 17 volvemos a constatar que tres partidos –los llamados tradicionales– han sido los pivotes de las coaliciones de gobierno y participaron, cada uno, en tres coaliciones de gobierno cada uno. Uno de ellos (MNR) ha sido siempre pivote u opositor, nunca socio. Los otros dos (ADN y MIR), en cambio, fueron a la vez partidos pivote y socios principales de la coalición. Ninguno de los tres, dada su relevancia, figura como socio menor de un pacto gobernante. En cuanto a los partidos neopopulistas, es destacable la presencia de UCS en tres coaliciones de gobierno consecutivas, en tanto que Condepa participó en una sola. En los cuatro casos en que aparecen estas fuerzas en una coalición, solo en el Pacto por la Gobernabilidad (1993) uno de ellos (UCS) adquiere el rango de socio principal. En los demás casos fueron socios menores y, por tanto, superfluos.[137] Y finalmente encontramos al partido de izquierda moderada (MBL) como socio

137 Conviene considerar aquí dos salvedades. La primera es que en el Compromiso por Bolivia (1997), uno de los dos partidos neopopulistas, cualquiera de ellos, resultaba superfluo, pero no ambos al mismo tiempo. La segunda es que en el Plan Bolivia (2002), aunque la bancada de UCS era muy pequeña (ningún senador y solo cinco diputados), esos escaños adquieren carácter estratégico toda vez que son necesarios para que la coalición MNR-MIR alcance la mayoría parlamentaria; es decir, en este caso el socio menor no sería prescindible. Ello cambia con la incorporación de NFR a la coalición, ya que el importante tamaño de su bancada hace innecesario el concurso ucesista.

menor en una coalición de gobierno.[138] Las fuerzas de izquierda radical, ya se ha dicho, no aparecen ni como partidos pivote ni como socios de ninguna naturaleza.

Ahora bien, en cuanto al "grado de desigualdad" del pacto multipartidario, con arreglo a la dimensión y posición de los partidos coligados, podemos sostener que en cuatro de las cinco coaliciones se establecen relaciones relativamente igualitarias entre el partido pivote y su socio principal, tanto si ambos fueran grandes como en el Pacto por la Democracia (MNR-ADN) o medianos como en el Acuerdo Patriótico (MIR-ADN), el Compromiso por Bolivia (ADN-MIR) y el Plan Bolivia (MNR-MIR). Si bien esta condición no se refleja necesariamente en la distribución de cuotas de poder ni en la influencia sobre las políticas públicas,[139] es pertinente hablar de pactos entre socios más o menos equivalentes.[140] No ocurre ello en el Pacto por la Gobernabilidad y el Cambio (MNR-UCS-MBL), ya que se trata de una coalición desigual entre un partido pivote grande y dos socios pequeños. El resultado es el claro predominio del partido del presidente –el MNR– respecto a los otros partidos de la coalición, lo cual no se traduce, sin embargo, en fusión o absorción de los más pequeños. Cada uno de los socios de las coaliciones, más allá de su tamaño, conserva su identidad partidaria. En síntesis, pues, según el criterio de importancia de los partidos,[141] tenemos cuatro coaliciones equilibradas y una sola desequilibrada.

Es interesante observar también la ubicación relativa de cada uno de los partidos coligados considerando sus escaños en comparación con los obtenidos por los demás partidos con presencia parlamentaria (dato contemplado en el cuadro 17 con un número entre paréntesis debajo de cada sigla). Así encontramos que en cuatro casos los partidos con el mayor número de escaños han sido los partidos pivote de las respectivas coaliciones formadas luego de las elecciones. Solamente en una ocasión (en 1989 con el Acuerdo Patriótico) el partido que obtuvo la primera mayoría parlamentaria (el MNR) no solo dejó de ser el partido pivote, sino

138 Debemos recordar que el MBL también participó en principio en la última coalición de gobierno, pero no como resultado de un pacto poselectoral, sino debido a su alianza electoral con el MNR que se prolongó en el gobierno. Tanto sus escaños partidarios como su cuota en el gobierno son irrelevantes. NFR, con bancada propia, también fue parte de la coalición presidida por Banzer como efecto de una alianza preelectoral.

139 Solo en dos coaliciones de gobierno: el Acuerdo Patriótico y el Plan Bolivia, se planteó la distribución de cargos en términos más o menos paritarios, aunque en este último caso el tercer socio (UCS) es claramente minoritario y con la inclusión de NFR el partido del presidente (MNR) tiene el mayor peso estratégico. El Pacto por la Democracia fue una coalición parlamentaria, por lo cual ADN no participó directamente en el Ejecutivo; el Compromiso por Bolivia tuvo una presencia mayoritaria de ADN en el gabinete; y el Pacto por la Gobernabilidad registró un predominio del MNR.

140 Aquí es pertinente recordar la sentencia de Duverger (1996: 369): "toda alianza es desigual y la única pregunta válida es la relativa a su grado de desigualdad".

141 Para los propósitos de esta clasificación, el criterio de *importancia* vendría a ser la combinación de las variables dimensión y posición de los partidos coligados.

incluso quedó fuera de la coalición de gobierno. Otro dato relevante es que en una sola oportunidad (1985) se produjo un pacto político entre las dos fuerzas políticas con mayor número de escaños. La tendencia es que el partido que tiene la segunda bancada más numerosa –y que es potencial pivote– quede marginado de la coalición como resultado del pacto entre el primero y el tercero. Es destacable en ese sentido el caso del Compromiso por Bolivia (1997), que implicó la asociación entre la primera, la tercera, la cuarta y la quinta bancadas, que se unieron contra la segunda fuerza en escaños. Podemos señalar finalmente la inclusión de socios poco relevantes en términos de su presencia parlamentaria, como el MBL en 1993 (quinta bancada) y UCS el 2002 (séptima bancada).

Si bien todas estas consideraciones son de orden aritmético y, por tanto, no nos dicen nada acerca de la calidad de las coaliciones de gobierno, resultan de utilidad al menos para comprobar la importancia relativa de la variable sobre la cual hemos estado discurriendo: el tamaño. Al respecto debemos considerar finalmente, en atención a los datos del cuadro 16, dos aspectos alojados en el corazón mismo de la lógica de coalición en Bolivia. El primero es el porcentaje de votos obtenido en las elecciones generales por el candidato que luego sería investido como presidente. Aquí es por demás relevante algo que ya habíamos insinuado pero que debe subrayarse: hasta las elecciones de 2002, ninguno de quienes asumieron la presidencia en la democracia boliviana habían ganado las elecciones o, en el mejor de los casos, fueron ganadores relativos claramente minoritarios.

Esta afirmación no es exagerada ni gratuita. De los cinco procesos electorales que hemos considerando, en una sola ocasión un candidato (Sánchez de Lozada en 1993) obtuvo un tercio de la votación popular. En los demás casos los presidentes contaron apenas con el respaldo de entre una quinta y una cuarta parte de los sufragios. Si bien esto nos informa acerca de la débil legitimidad de origen de los presidentes y sus gobiernos, quizás el mensaje más importante sea la dificultad expresada en las reglas electorales para producir vencedores claros, aunque sean relativos. Esto influye en la lógica de negociación poselectoral ya que, como bien señala Quiroga, A. (2002: entrevista), las coaliciones aparecen como "agregaciones de perdedores".

El segundo aspecto relevante tiene que ver con el porcentaje de escaños que logra el partido (o alianza) del presidente en el Congreso Nacional. Si comparamos este dato con el porcentaje de votación constatamos una clara tendencia a la sobrerrepresentación parlamentaria, resultante de las reglas de conversión de votos en escaños –que veremos con detalle más adelante–. Esta discrepancia entre la proporción de votos y escaños ha oscilado entre el 5 y el 11 por ciento, favoreciendo al ganador relativo con un mayor número de legisladores. Pese a ello, la bancada del partido del presidente sigue siendo minoritaria. En una sola oportunidad (otra vez en 1993) el partido pivote de la coalición rebasó la barrera del 40 por ciento de los escaños. En los demás procesos electorales esas bancadas

bordearon el 30 por ciento del total de parlamentarios. Demás está reiterar el efecto de este escenario en el proceso de formación de las coaliciones gobernantes.

Pero si examinamos con atención la composición de las Cámaras Legislativas encontraremos algunas variaciones interesantes. La primera es que en dos ocasiones (1985 y 1993, ambas con el MNR como protagonista), el partido pivote de la coalición obtuvo por sí mismo la mayoría absoluta de escaños en el Senado.[142] Esto significa que ninguna coalición potencial podía prescindir de su concurso. En los restantes procesos, así como en la totalidad de casos para la Cámara de Diputados, no hubo bancadas partidarias que por sí solas llegaran a ser mayoritarias. La segunda variación es que, considerando los escaños multipartidarios de la coalición de gobierno (todos mayoritarios por definición), tenemos seis momentos en que dichas bancadas superan la barrera de los dos tercios de legisladores: en el Senado en 1985, 1993 y 1997, en Diputados en 1997 y en el Congreso general en 1985 y 1997.[143] Estas mayorías especiales otorgan un estatus dominante a la coalición parlamentaria oficialista toda vez que podría prescindir de la oposición en decisiones estratégicas como la reforma constitucional, aunque en estos casos la tendencia fue más bien hacia la concertación. Hasta aquí la aritmética.

b) La ubicación ideológica

A fin de proseguir con esta reconstrucción analítica de los tipos de coaliciones en la democracia pactada boliviana, es necesario abordar la exploración comparativa de los casos introduciendo la otra variable estratégica: la *distancia* (*o conexión*) *ideológica*. Según las teorías formales de coalición –como vimos en la primera parte–, se espera que las coaliciones más probables, dadas ciertas condiciones y motivaciones, tengan no solo tamaño mínimo, sino también máxima proximidad espacial-ideológica. Esta última característica responde al supuesto de que los actores políticos se coligan más fácilmente con quienes tienen mayor cercanía en la escala política, es decir, con los que expresan menor distancia en términos de preferencias políticas y programáticas. El principio es que las coaliciones preferidas tendrán socios adyacentes en la dimensión izquierda-derecha. En otras palabras: serán de mínima heterogeneidad.

142 Recordemos los siguientes datos para el Poder Legislativo boliviano:

	Total miembros (N)	Mayoría absoluta (N)	Dos tercios (N)
Cámara de Senadores	27	14	18
Cámara de Diputados	130	66	87
Congreso Nacional	157	79	105

Fuente: elaboración propia con datos de la CPE.

143 Aquí hay datos elocuentes como el hecho de que el Pacto por la Democracia MNR-ADN sumó 26 de los 27 senadores (96 %), o que la Megacoalición tuvo en su origen dos tercios en ambas cámaras e incluso las tres cuartas partes de la totalidad de escaños en el Congreso.

Planteada de ese modo, en clave deductiva, la teoría parece tener fundamento. Pero, ¿cómo son las coaliciones políticas realmente existentes? Ya hemos observado que, considerando el tamaño, de las cinco coaliciones de gobierno en Bolivia dos no se ajustaron en principio al modelo, ya que fueron coaliciones largas en lugar de mínimas ganadoras.[144] Hay razones políticas e históricas que explican ese resultado más allá de la sola aritmética. Mal haríamos entonces en apostar ciegamente por la predicción en este campo. La pregunta inmediata que surge es si existe la misma variación, respecto a la teoría, en las coaliciones políticas considerando su distancia ideológica.[145] ¿Es posible predecir coaliciones de mínima heterogeneidad? Eso es precisamente lo que nos proponemos explorar en el caso del presidencialismo multipartidario que nos ocupa. Para plantearlo como problema: ¿cuán "(des)conectadas" fueron las coaliciones de gobierno en la democracia pactada boliviana?

Antes de exponer el análisis y comparación de nuestros casos, es necesario señalar dos prevenciones metodológicas. La primera, muy clara, es la pertinencia de utilizar la dimensión izquierda-derecha toda vez que había una tendencia de convergencia hacia el centro ideológico y, más aún, una cercanía cada vez mayor en términos programáticos entre los partidos relevantes (al menos en el período 1985-2003), por lo cual sus diferencias electorales serían más bien de liderazgo y de estilo de gestión antes que de distintas visiones de país o proyectos políticos específicos. Lo que no está claro es si dicha convergencia diluye las diferencias, al menos, en materia de oferta electoral y de discurso. Sea como fuere, a beneficio de inventario acerca del debate sobre la vigencia de la distinción unidimensional entre izquierdas y derechas, asumimos que esta escala sigue siendo analíticamente útil para efectos de ubicación de las fuerzas políticas en competencia.[146]

---

144 En nuestro recuento hemos sostenido que Sánchez de Lozada (MNR) incluyó al MBL en la coalición de gobierno (1993) por lo que éste representaba en términos simbólicos: un mensaje de ética política. En tanto que Banzer (ADN) incorporó en la "Mega" (1997) tanto a UCS como a Condepa debido a que necesitaba legitimarse políticamente y también en atención a lo que la teoría llama "seguro contra defecciones". Asimismo, la inclusión de NFR a la coalición oficialista (2003) tuvo que ver tanto con la debilidad del Gobierno como con la necesidad de sumar dos tercios de escaños para la designación de autoridades.

145 En un clásico estudio realizado por Laver y Schofield (1990) en las coaliciones de gobierno formadas en Europa Occidental, encontraron que de los 218 casos observados, solo 77 (el 35 por ciento) fueron coaliciones ganadoras mínimas. Es decir, el poder de predicción de esta teoría fue de apenas un tercio: dos de tres coaliciones no pudieron ser correctamente pronosticadas. Empíricamente la teoría de coalición conectada resultó superior en el parlamentarismo europeo para predecir posibles coaliciones.

146 Los criterios para la distinción son relativos para cada sistema político y tendrían que ver con tres ejes principales: neoliberalismo-estatismo, en lo económico; conservadurismo-liberalismo, en cuanto a derechos y valores; y nacionalismo-regionalismo, considerando las variables de integración regional y contexto de globalización (véase Alcántara, 2004).

Es evidente que se trata de una escala únicamente referencial que permite apreciar las relaciones de vecindad o distancia entre los partidos, pero difícilmente podría informarnos respecto a la intensidad de esa proximidad o distancia. Tampoco nos permite conocer los potenciales abismos o puentes que existen entre las fuerzas políticas contempladas en la escala, ni su mayor o menor polarización ideológica. Y menos orientación proporciona sobre la incidencia de otras dimensiones que pueden ser determinantes, como la étnico-cultural o la regional, particularmente fuertes y renovadas en Bolivia.

Ahora bien, suponiendo que convenimos en la validez de esta dimensión, la segunda prevención metodológica es la referente a los criterios específicos para situar a los partidos en una u otra casilla de la escala, así como la ubicación relativa de cada uno de ellos. Es decir, con qué variables e indicadores, según cuáles fuentes de información, resolvemos que un determinado partido se halla, por ejemplo, en el centro derecha y no en el centro; o cómo fundamentamos el hecho de que una fuerza política sea considerada, por ejemplo, más de izquierda que otra. Podríamos recurrir a un análisis cuidadoso de los programas electorales de los partidos para efectos de comparación, así como al examen específico de las políticas impulsadas por cada uno de ellos desde el gobierno o desde la oposición. Sería de utilidad también examinar sus declaraciones de principios y estatutos orgánicos. Por último, podríamos preguntar a sus dirigentes cómo se ubican en la escala. Es decir, el trabajo para cada proceso electoral sería abundante y aun así habría margen para la subjetividad del observador. Además, y esto es importante, la ubicación de cada partido en la escala no es inmutable, por lo cual debería considerarse también la posibilidad de variaciones y desplazamientos de un período a otro.

Hechas estas dos prevenciones, podemos ocuparnos ya de la (des)conexión de las coaliciones de gobierno en Bolivia. Como no es propósito de este estudio analizar la identidad político-ideológica de los partidos, sino solamente observar sus relaciones de distancia, nos limitaremos a proponer escalas unidimensionales construidas a modo de *mapa indicativo* para cada período constitucional. Para el efecto, además de las referencias programáticas ya señaladas, recurrimos como indicador a un estudio dirigido por Alcántara (1999),[147] el cual proporciona evidencia empírica de base en torno a los cinco partidos principales de la democracia pactada boliviana hasta el proceso electoral 2002. Se trata de una consulta realizada entre dirigentes partidarios a fin de indagar cómo se autoubicaban y cómo ubicaron a los otros cuatro partidos de referencia en la dimensión izquierda-derecha y cómo ubicaron a los otros cuatro partidos de referencia (véase el cuadro 18).

147 Según Alcántara (1999: 289), los tres partidos tradicionales: MNR, ADN y MIR, y los dos partidos neopopulistas: UCS y Condepa configuraron en Bolivia una "competencia política pentalateral". Esta afirmación, válida para el período 1989-2001, no era pertinente luego de los cambios producidos en el sistema de partidos en el proceso electoral 2002.

Cuadro 18
Medias de ubicación ideológica partidaria (1=izquierda, 10=derecha)[148]

	Condepa	MIR	UCS	MNR	ADN
Ubicación ideológica de su partido político	4,4	5,5	6,0	7,6	8,0
Ubicación ideológica de los otros partidos	4,5	6,3	5,7	8,5	8,5
	Centro		Centro derecha		Derecha

Fuente: Alcántara (1999: 296 y 2003).

Como puede apreciarse en el cuadro 18, pese a la ya mencionada tendencia del sistema político boliviano de converger hacia el centro ideológico, la referencia al continuo izquierda-derecha nos permite situar de modo diferenciado a los partidos políticos. Así es posible sostener, por ejemplo, que Condepa se ubica más a la izquierda que UCS (entre los neopopulistas) o que ADN está claramente más a la derecha que el MIR (entre los partidos tradicionales). También puede verse que, en conjunto, el espacio ocupado por los cinco partidos se inclina hacia la (centro) derecha, toda vez que hay ausencia, en el continuo, de una fuerza política relevante de (centro) izquierda (este escenario cambia el año 2002 con la emergencia del MAS). Ese sesgo del sistema de partidos hacia la derecha contrasta, según Alcántara (1999: 302-303), con una inclinación más hacia la izquierda de la sociedad boliviana.[149] Para Lazarte (2000: 101-103), en cambio, hay concordancia entre sistema de partidos y electorado toda vez que "parece haber cuantitativamente más gente que se encuentra (se autoubica) en la derecha que en la izquierda".[150] Lo que nos interesa señalar, en todo caso, es que el sistema de partidos boliviano mostraba una tendencia *centrípeta* que en buena medida sustentó la lógica del pacto político. Sobre estos andamios volvamos a la exploración de los tipos de coalición política según la variable ideológica. El cuadro 19 propone un mapa de referencia para el período 1985-2002.

148 Las preguntas, realizadas en el marco del estudio sobre Élites parlamentarias iberoamericanas, fueron las siguientes: "Utilizando una escala ideológica donde 1 sea izquierda y 10 derecha, ¿dónde ubicaría Ud. a su partido político? ¿Dónde situaría Ud. a los otros partidos políticos?" Véase Alcántara (1999: 296).

149 La fuente usada por Alcántara es el Latinobarómetro, que para el caso boliviano muestra una autoubicación de 4,9 de la opinión pública en la escala ideológica izquierda (0)-derecha (10). La media regional en este aspecto es del 5,41.

150 Lazarte (2000) basa su afirmación en la encuesta sobre "Democracia y valores democráticos" realizada entre abril y mayo de 1999. Aporta allí dos datos importantes. El primero es que el 77 % de los encuestados encontraron pertinente definirse políticamente entre izquierda y derecha. Y el segundo es que los encuestados se ubicaron ampliamente en el centro ideológico.

Cuadro 19
Ubicación espacial de partidos con presencia parlamentaria.
Dimensión izquierda-derecha

Congreso Nacional 1985[151]					
Izquierda					Derecha
FPU	PS-1	*MIR*	MNRI	***MNR***	***ADN***

Congreso Nacional 1989[152]				
Izquierda				Derecha
IU	Condepa	***MIR***	*MNR*	***ADN***

Congreso Nacional 1993[153]					
Izquierda					Derecha
MBL	*Condepa*	MIR*	***MNR***	**UCS**	*ADN**

Congreso Nacional 1997[154]						
Izquierda						Derecha
IU	MBL	**Condepa**	**MIR**	*MNR*	**UCS**	***ADN***

Congreso Nacional 2002[155]						
Izquierda						Derecha
MAS	MIP	NFR	**MIR**	***MNR***	**UCS**	ADN

Fuente: elaboración propia.

151 No incluimos en la escala al MNRV (6), PDC (3), FSB (3) y MRTKL (2) por su limitado número de parlamentarios. El MNRI, PS-1 y FPU (frente de fuerzas de izquierda) no son partidos relevantes, pero están contemplados testimonialmente por su vínculo con el período anterior.

152 Es discutible la ubicación de Condepa en el espacio de centro izquierda, pues su referente discursivo incorpora interpelaciones de tinte nacionalista y reivindicaciones étnico-culturales que no caben en esta escala (Mayorga, F., 2002: 258). En todo caso, convendremos en que Condepa está más a la izquierda que el MIR, pero menos que la IU.

153 Aquí también es discutible la ubicación de UCS como centro derecha, ya que su característica ha sido la indefinición ideológica o, en palabras de Mayorga F. (2002), su "flexibilidad táctica e incertidumbre estratégica", lo que le otorga una movilidad pragmática. La IU no cuenta porque solo obtuvo un diputado.

* ADN y MIR concurrieron juntos a estas elecciones como Acuerdo Patriótico obteniendo el segundo lugar. Su candidato, Hugo Banzer (ADN), podía ser elegido presidente en el Congreso.

154 El escenario se mantiene sin variaciones, en cuanto a ubicación ideológica, respecto al que había en 1993. Lo que cambia es el tamaño parlamentario de los partidos, en particular del MNR que cae de 69 parlamentarios (1993) a solo 30 (1997). Y se incluye a la IU que obtuvo diputaciones uninominales.

155 Se trata de un escenario con importantes cambios respecto a los anteriores, como veremos luego. En todos los casos ADN se ubica en la derecha, pero en este proceso solo alcanza cinco parlamentarios y casi queda fuera del Congreso. Se destaca también la desaparición de Condepa del escenario parlamentario, así como la emergencia de NFR como partido de centro con potencial de coalición y de chantaje. El centro izquierda no es ocupado por ningún

La lectura conjunta de estos cuadros nos brinda un panorama general respecto a la pregunta acerca de los tipos de coalición. Así podemos sostener que de los cinco casos contemplados solo dos son *coaliciones de distancia mínima* (conectadas) al estar conformadas por socios adyacentes en la escala política.[156] Me refiero al Pacto por la Democracia (1985), que como sabemos es producto de la convergencia programática entre el MNR y ADN, ampliamente dominante en su presencia respecto a las otras fuerzas políticas minoritarias; y el Plan Bolivia (2002), que en su origen reunió en el gobierno al MNR, MIR y UCS como alternativa política frente al peso adquirido por la izquierda más polar, del MAS, y el centro neopopulista representado por NFR. Ambas coaliciones son además mínimas ganadoras e ideológicamente se ubican en el centro derecha. Las restantes tres, en tanto, son coaliciones desconectadas en la escala. Hablo del Acuerdo Patriótico MIR-ADN (1989) y el Compromiso por Bolivia ADN-MIR-UCS-Condepa (1997), separadas por un espacio que, en los dos casos, está ocupado por el MNR; y el Pacto por la Gobernabilidad MNR-UCS-MBL (1993), con una mayor distancia pues está separada por dos espacios ocupados por el MIR y Condepa. Estas dos últimas, como vimos, son coaliciones amplias pues incluyen socios innecesarios.

Una primera tendencia destacable entonces es que existe asociación entre el tamaño de la coalición y la distancia ideológica de los partidos que la componen. Las dos coaliciones sobredimensionadas son también coaliciones desconectadas y heterogéneas. Es decir, la inclusión de socios superfluos puede provocar menor proximidad entre los socios de la coalición. La segunda tendencia es que en los cinco casos se trata de pactos ubicados, según la escala, en el espacio ideológico y programático del centro derecha. En la democracia pactada boliviana no se conoció ninguna coalición gobernante de centro izquierda. No es casual ni sorprendente, en consecuencia, que en todos estos escenarios parlamentarios el legislador mediano[157] esté ubicado precisamente entre los llamados partidos sistémicos: el MNR en cuatro ocasiones y el MIR en la última. Ello ciertamente tiene relación

---

partido relevante, pero la izquierda (radical) se fortalece notablemente (segunda bancada) en comparación con los cuatro anteriores escenarios donde era claramente marginal en el Congreso. No puede dejar de señalarse que tanto el MAS como, especialmente, el MIP, tienen un fuerte componente étnico-cultural como parte de su identidad política. Dejamos fuera de la escala al Partido Socialista que solo obtuvo un diputado.

156 Los partidos señalados en **negritas** son los componentes de la coalición oficialista. Los con *cursivas* son los partidos pivote con opción de la presidencia. Los subrayados son los que tienen el legislador mediano.

157 Entendemos por *legislador mediano* aquel que tiene el mismo número de parlamentarios en ambos lados de la escala en la dimensión izquierda-derecha. Como el Congreso boliviano está compuesto por 157 escaños, el partido que represente el escaño 79 es el que tiene al legislador mediano. Véase Colomer (2001: 83 y 2003: 16) para ver la importancia del *votante mediano*. El supuesto es que las instituciones más estables y socialmente eficientes son aquellas que producen ganadores que incorporan al votante mediano. La misma lógica podría utilizarse en las coaliciones de gobierno respecto a la inclusión o no del legislador mediano.

directa con la orientación del sufragio en las elecciones populares. En todo caso, como tercera tendencia podemos señalar que las coaliciones oficialistas no siempre incluyen al legislador mediano (en tres casos se incorpora al legislador mediano; las otras dos coaliciones, en cambio, lo dejan fuera del pacto político).

El otro dato relevante se refiere al potencial de coalición en cada uno de los escenarios descritos, en especial la posibilidad de convertirse en el partido pivote. Las siglas marcadas en cursivas dan cuenta de los partidos habilitados constitucionalmente para participar en la segunda vuelta congresal, es decir, los que tienen opción de obtener el premio mayor: la presidencia.[158] Este dato formal debe ser sopesado con la viabilidad en atención al número de escaños obtenidos por cada fuerza política. Ello dejó fuera al MIR en 1985, que tenía una bancada de apenas un senador y 15 diputados; y a Condepa y ADN (Acuerdo Patriótico con el MIR) en 1993, muy distantes en votos y escaños del partido ganador de esos comicios: el MNR. El resultado –ratificación, más bien– es que en el período 1985-1997 las coaliciones de gobierno viables tenían como potenciales pivotes a partidos ubicados espacialmente en torno a los ejes de la democracia representativa y el neoliberalismo económico. Lo novedoso es que este escenario/tendencia cambia fundamentalmente en el proceso 2002, ya que por primera vez el exclusivo club de los partidos presidenciales tiene al frente una alternativa de izquierda: el MAS.[159] No es de extrañar que este partido cuestionara los dos ejes mencionados que hacían parte del consenso característico del sistema de partidos de pluralismo moderado. Es relevante también el hecho de que fuerzas emergentes como NFR y MAS hubieran desplazado significativamente a los otros partidos hacia la derecha del centro.

Ahora bien, para sintetizar, si pensáramos este mapa de pactos en términos de lo que Duverger (1996) denomina "geografía política", tenemos las siguientes cinco opciones de coalición política: i) coaliciones de derecha (centro derecha más derecha), ii) coaliciones de izquierda (centro izquierda más izquierda), iii) unión de los centros (centro izquierda más centro más centro derecha), iv) conjunción de los extremos (izquierda más derecha) y v) "uniones nacionales" (todos juntos, propias de situaciones extremas como una guerra). ¿Cómo se ubican nuestras coaliciones de referencia en esta geografía? El Pacto por la Democracia (1985) y el Plan Bolivia (2002) serían coaliciones de (centro) derecha, el Pacto por la Gobernabilidad (1993) es una unión de los centros, y el Acuerdo Patriótico (1989) y el Compromiso por Bolivia (1997) no caben en ninguna categoría porque incluyen

158 Como fue señalado, hasta antes de la reforma constitucional de 1994 se elegía entre los tres más votados. Luego se redujo el número solo a los dos más votados, regla que fue aplicada en los procesos de 1997 y 2002.

159 En la tercera parte de este volumen discutiremos ampliamente si el MAS, habilitado constitucionalmente al haber obtenido el segundo lugar en la votación, era o no una opción presidencial viable en el Congreso, sobre todo considerando la presión de factores externos al sistema político.

partidos tanto de centro como de derecha. Demás está decir, valga la insistencia, que no hay ningún caso de coalición de izquierda; tampoco encontramos algún pacto que represente la conjunción de los extremos; y menos una coalición con el alcance de una unión nacional.[160] Hasta aquí el despliegue de los tipos de coalición con arreglo a la segunda variable estratégica: la distancia ideológica.

Pero esto de la distancia ideológica de las coaliciones, observada solo como resultado de los espacios que separan a los partidos socios en la dimensión izquierda-derecha, puede resultar sino engañoso, al menos insuficiente. Y es que la mayor o menor (des)conexión entre las fuerzas coligadas dependerá tanto de las diferencias político-ideológicas más generales, como de las propuestas programáticas específicas. Si asumimos la ya mencionada tendencia a la convergencia hacia el centro del espectro político, podríamos sostener que el programa de gobierno adquiere relevancia decisiva en cuanto al grado de heterogeneidad de la coalición de gobierno. Observemos nuestras tres coaliciones desconectadas para entender mejor esta afirmación. Espacialmente la más desconectada es el Pacto por la Gobernabilidad (1993), pero esa distancia ideológica quedó prácticamente diluida por la existencia de un programa de gobierno fuerte del partido pivote (MNR): El Plan de Todos, que fue asumido sin reservas por los otros dos socios (UCS y MBL). En términos programáticos entonces esta coalición fue la más homogénea después del Pacto por la Democracia. El escenario es distinto con el Acuerdo Patriótico (1989) donde –como ya vimos– había "ríos de sangre" que los separaban históricamente y los partidos coligados (MIR y ADN) representaban, al menos en la oferta electoral, proyectos políticos distintos. Aquí sí podemos hablar de desconexión. Y el último caso, también diferente, es el del Compromiso por Bolivia (1997), donde a la dificultad de concertar un proyecto político entre cuatro socios se añadía la paradoja de la existencia de cuatro ofertas electorales pero ningún plan de gobierno. Lo que queremos señalar entonces es que la distancia ideológica admite variaciones importantes en razón del peso estratégico que tenga el programa de gobierno en la construcción de la coalición. Demás está decir que esto se vincula directamente con la importancia relativa que adquieran en cada caso las motivaciones intrapartidarias e interpartidarias de las fuerzas políticas coligadas: los cargos y/o las políticas.

3. Tipos de coaliciones: hacia una clasificación

A manera de síntesis, considerando las dos variables ordenadoras que hemos seguido en la exposición: tamaño y afinidad/distancia ideológicae, podemos ya construir una suerte de entrecruzamiento con cuatro tipos resultantes, en los cuales ubicamos cada una de nuestras coaliciones de referencia en su origen (vése el gráfico 2).

160 Se podría pensar en momentos de amplio consenso en los acuerdos políticos de febrero de 1991 y julio de 1992, así como en el Acta de Entendimiento de 2001.

Gráfico 2
Tipos de coaliciones políticas

		PRINCIPIO DEL TAMAÑO	
		Mínima ganadora	**Larga coalición**
PRINCIPIO DE DISTANCIA IDEOLÓGICA	**De mínima distancia**	COALICIÓN MÍNIMA CONECTADA * Pacto por Democracia (1985-89) * Plan Bolivia (2002-2003) → (40 %)	COALICIÓN SOBREDIMENSIONADA CONECTADA (0 %)
	Heterogénea	COALICIÓN MÍNIMA DESCONECTADA * Acuerdo Patriótico (1989-93) (20 %)	COALICIÓN SOBREDIMENSIONADA DESCONECTADA * Pacto Gobernabilidad (1993-97) * Compromiso Bolivia (1997-2002) (40 %)

Fuente: elaboración propia.

Como puede apreciarse, en tres de las cuatro casillas encontramos casos de la democracia pactada boliviana: dos coaliciones mínimas conectadas, una mínima desconectada y dos sobredimensionadas desconectadas. En las casi dos décadas consideradas en este estudio no se registró, quizás porque parece un contrasentido en sí mismo, una coalición sobredimensionada conectada, lo cual ocurrió sin embargo en agosto de 2003 (como indica la flecha) con la incorporación de NFR a la coalición de gobierno del Plan Bolivia. En todo caso, convendremos en que esta información sobre los tipos de coaliciones de gobierno es valiosa para efectos de comparación formal, pero no resulta suficiente para visualizar, por ejemplo, la estabilidad de las coaliciones políticas ni, menos aún, su legitimidad y eficacia.

Según las teorías formales de coalición hay razones deductivas para sostener que las coaliciones más pequeñas (con menor número de socios) y más conectadas (con menor heterogeneidad) serán probablemente las más estables y, por su naturaleza, tendrán mayor legitimidad de origen y tenderán a ser más eficaces en la gestión pública. Las teorías multidimensionales, en cambio, demandan un análisis más bien inductivo considerando las condiciones históricas, el marco político-institucional y, claro, el desempeño de los actores relevantes. Tendríamos entonces no un modelo predeterminado, sino un proceso de construcción. Es decir, hay una confluencia de varios factores, de suyo cambiantes, que concurren en el resultado. Las coaliciones políticas, pues, más que ser predichas, debieran ser explicadas. El cuadro 20, con el que concluimos el presente apartado, da cuenta de esta mirada multidimensional sobre el presidencialismo boliviano. En lo que sigue nos ocuparemos de lo que hemos llamado *lógicas de coalición* y sus condiciones político-institucionales en Bolivia.

Cuadro 20
Clasificación de las coaliciones políticas en Bolivia (1985-2003)

Coalición política	Pacto por la Democracia	Acuerdo Patriótico	Pacto por la Gobernabilidad	Compromiso por Bolivia	Plan Bolivia
Período constitucional	1985-89	1989-93	1993-97	1997-2002	2002-2003
Partido del presidente	MNR	MIR	MNR	ADN	MNR
Partidos asociados	ADN	ADN	UCS, MBL	MIR, UCS, Condepa	MIR, UCS
% votos coalición (% escaños)	55 (70,1)	42,2 (56,95)	52 (61,8)	72,4 (75,2)	44,29 (55,4)
Clasificación de las coaliciones en su origen					
Condición legislativa	Mayoritaria (especial)	Mayoritaria (absoluta)	Mayoritaria (absoluta)	Mayoritaria (especial)	Mayoritaria (absoluta)
Tamaño	Mínima ganadora	Mínima ganadora	Larga coalición	Larga coalición	Mínima ganadora
Número de partidos	Bipartita	Bipartita	Tripartita	Cuatripartita	Tripartita
Importancia partidos	Igualitaria (MNR-ADN)	Igualitaria (MIR-ADN)	Desigual (MNR hegemónico)	Desigual (ADN mayoritario)	Desigual (UCS minoritario)
Distribución de cuotas	Inexistente en el Gabinete	Equilibrada	Desequilibrada	Desequilibrada	Equilibrada
Arena coalición	Parlamentaria	Gobernante	Gobernante	Gobernante	Gobernante
Formalización pactos	Documento formal	Convenio informal	Documentos formales	Convenio informal	Documento formal
Instancia principal coordinación	Presidente pivote	Coordinadora interpartidaria	Presidente pivote	Operadores políticos	Operadores políticos
Liderazgo presidencial	Fuerte	Débil	Fuerte	Débil	Débil
Disciplina partidaria	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Situación oposición	Débil	Fuerte	Débil	Débil	Fuerte (dual)
Momento de coalición	Poselectoral	Mixto	Mixto	Mixto	Mixto
Distancia ideológica	Conectada	Desconectada	Desconectada	Desconectada	Conectada
Motivación principal	Políticas	Cargos	Políticas	Cargos	Cargos
Durabilidad coalición	Estable	Estable	Estable	Inestable	Inestable (terminal)
Modo de terminación	Ruptura unilateral	Disolución	Disolución	Expulsión, deserción y continuidad	Disolución por quiebre

Fuente: elaboración propia.

III
Las lógicas: condiciones del pacto

Hasta aquí hemos recorrido los salones públicos y los patios interiores de la democracia pactada en Bolivia (1985-2003). Exploramos también algunos horizontes conceptuales a propósito del pacto político (coaliciones, "cumbres", diálogos). Y nos concentramos ahora en el examen de las coaliciones de gobierno, para lo cual hemos identificado comparativamente algunos tipos de coalición considerando distintas variables (el tamaño y la distancia ideológica, entre las más formales). Sobre esa base, la pregunta que corresponde abordar –planteada como problema central en esta parte de la investigación– es por qué se formaron coaliciones de gobierno en un presidencialismo multipartidario como el boliviano. En otras palabras: asumiendo la construcción de coaliciones mayoritarias como el resultado de un conjunto de condiciones que lo hacen posible, el reto es indagar cuáles fueron los arroyos primordiales que desembocaron en ese río del poder compartido. Y de qué modo se entrecruzaron. Para el efecto me voy a ocupar de tres grupos de condiciones político-institucionales: a) las instituciones políticas, con énfasis en las reglas formales del presidencialismo parlamentarizado boliviano; b) el comportamiento electoral, tomando nota de sus principales tendencias; y, c) el sistema de partidos, a fin de observar el formato y la mecánica de los protagonistas de las coaliciones políticas.

Ahora bien, ¿cómo estaba organizada políticamente la sociedad boliviana del período de la democracia pactada? Estábamos ante un orden político constituido en república unitaria.[161] Un orden republicano que adoptaba como régimen político la democracia representativa. Un *régimen democrático* que asumía como forma de gobierno el presidencialismo, sustentado en la independencia y coordinación de poderes. Un *gobierno presidencialista*, en fin, cuyas dos funciones políticas: ejecutiva

161 Es decir, no era una monarquía ni tampoco un Estado federal.

y legislativa, estaban (están) separadas y correspondían a igual número de órganos del Estado. En tal escenario, el primer requisito del gobierno democrático fue constituir y legitimar los poderes públicos: el Ejecutivo y el Legislativo. En la base de este precepto está el principio constitutivo de la *soberanía popular* según el cual se reconoce al pueblo (el *demos)* como único soberano legítimo. Hablábamos entonces de un gobierno del pueblo por el pueblo que, empero, como se sabe, "solo puede realizarse indirectamente, a través de una serie de mediaciones y procedimientos que traducen en términos prácticos el principio de la soberanía popular".[162] O para decirlo según el mandato constitucional anterior: "la soberanía reside en el pueblo (CPE, artículo 2°), pero el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y de las autoridades creadas por ley" (CPE, artículo 4°).[163]

El segundo requisito, entonces, radicaba en elegir autoridades y representantes. Autoridades del Poder Ejecutivo, que recae en el presidente de la República conjuntamente con los ministros de Estado (CPE 1967, art. 85); representantes del Poder Legislativo, que reside en el Congreso Nacional compuesto de dos Cámaras: una de Diputados y otra de Senadores (CPE 1967, art. 46). En la base de este precepto estaba el principio de *representación política* según el cual "el pueblo no elige de hecho las políticas a seguir, las decisiones a tomar, sino que elige a representantes, a políticos, que serán los responsables directos de tomar la mayoría de las decisiones" (Salazar y Woldenberg, 2001: 22). Ahora bien, ¿cómo se ejercía dicha representación popular? "Por medio de los partidos políticos o de los frentes o coaliciones formadas por éstos" (CPE, art. 223). Es decir, en el caso boliviano, los partidos políticos legalmente constituidos y registrados ejercían el monopolio de la representación política en democracia.

Tenemos en consecuencia el tercer requisito del gobierno representativo que es organizarse en partidos políticos. Hablamos de partidos como "personas jurídicas de derecho público y sin fines de lucro que se constituyen para participar en la actividad política de la república, en la conformación de los poderes públicos y en la formación y manifestación de la voluntad popular" (LPP, art. 3°).[164] Así pues, una de las

162 La cita corresponde a Salazar y Woldenberg (2001: 19), cuyo trabajo tomamos como referencia para abordar en este apartado los *principios de la democracia*.

163 Estas referencias corresponden a la *Constitución Política del Estado* (CPE) entonces vigente en Bolivia, la cual fue aprobada, luego de un proceso de reforma, como Ley N° 1615 de 6 de febrero de 1995. La actual Constitución Política ha modificado de manera sustantiva este precepto al establecer, en su artículo 7°, que la soberanía es inalienable e imprescriptible, reside en el pueblo boliviano y se ejerce de manera directa y delegada.

164 La referencia corresponde a la *Ley de Partidos Políticos* (LPP) que, desde su aprobación como Ley N° 1983 de 25 de junio de 1999, "regula la organización, funcionamiento, reconocimiento, registro y extinción de los partidos políticos; las fusiones y las alianzas que se conformen entre ellos; así como sus relaciones con la sociedad y el Estado" (artículo 1°). Pese a su evidente desfase respecto a la Constitución y la normativa electoral, esta Ley continúa vigente a la espera de la aprobación de una Ley de Organizaciones Políticas.

condiciones de elegibilidad para ser presidente, vicepresidente, senador o diputado era ser postulado por un partido político o alianza.[165] Demás está decir que los medios para alcanzar el propósito de acceder al poder político debían (deben) ser lícitos y democráticos. Por ello, el ejercicio efectivo de la representación política implicaba la participación en elecciones con arreglo a determinadas reglas de decisión.

El cuarto requisito, entonces, radicaba en participar en elecciones. Aquí el precepto constitucional establecía que "el sufragio constituye la base del régimen democrático representativo" (CPE 1967, art. 219). O en otras palabras: "las elecciones expresan la voluntad popular y constituyen el mecanismo constitucional de renovación periódica de los poderes del Estado" (CE, art. 3°).[166] Es decir, tanto el principio de la soberanía popular como el principio de representación política tienen su momento de realización decisivo en los comicios nacionales. Nos referimos a procesos sucesivos en los cuales la ciudadanía "elige a los cargos más importantes y los somete a una rendición de cuentas más o menos eficaz" (Dahl, 1999: 108). Ahora bien, ¿cómo debían ser estas elecciones? Hay abundante literatura al respecto y no es propósito de este libro discutirla, pero podemos convenir en que un régimen político democrático presupone, al menos, que las elecciones sean libres, imparciales, frecuentes, plurales y competitivas.[167]

Hemos visto en la exposición precedente cuatro requisitos: constituir los poderes públicos, elegir autoridades y representantes, organizarse en partidos políticos y participar en elecciones. Sobre esa base, el quinto requisito del gobierno democrático representativo suponía ganar las elecciones, esto es, obtener la mayoría de sufragios requerida para convertirse en ganador con arreglo a las reglas de voto y de decisión vigentes. Es claro que en la base de este precepto está el principio de la *mayoría* según el cual "en ausencia de unanimidad, el criterio que debe guiar la adopción de las políticas y las decisiones es el de la mayoría de los participantes" (Salazar y Woldenberg, 2001: 20).[168] ¿Qué significa ganar las

165 Hay aquí un precepto constitucional de ciudadanía, según el cual todo ciudadano boliviano puede "concurrir como elector o elegible a la formación o al ejercicio de los poderes públicos" (CPE, art. 40).

166 La referencia corresponde al *Código Electoral* (CE) que, aprobado como Ley N° 1984 de 25 de junio de 1999, "norma el procedimiento, desarrollo, vigilancia y control del proceso electoral para la formación del Poder Legislativo, elección del Presidente y Vicepresidente de la República y de los Gobiernos Municipales" (artículo 1°). Este Código tuvo varias reformas y fue reemplazado por la Ley 026 del Régimen Electoral, de junio de 2010.

167 Véanse al respecto los fundamentos que plantea Dahl (1999: 106-115) en atención a los siguientes *criterios democráticos:* participación efectiva, control de la agenda, igualdad de voto, comprensión ilustrada e inclusión plena.

168 Se trata de "una mayoría contingente y temporal que resulta de un procedimiento de votación específico"; es decir, una mayoría que puede cambiar y que, por tanto, "exige el reconocimiento de la necesidad y legitimidad de la existencia de minorías", las cuales tienen el derecho de convertirse en una nueva mayoría. La regla entonces es que "no existe mayoría sin minorías" (Salazar y Woldenberg, 2001: 19-21).

elecciones? La respuesta tiene relación con el modo en que se cuentan los votos y se convierten en autoridades electas o en escaños. En la democracia representativa boliviana el presidente y el vicepresidente eran elegidos en sufragio directo por *mayoría absoluta* de votos válidos; 27 senadores eran elegidos en circunscripciones departamentales, dos por mayoría y uno por minoría,[169] y 130 diputados elegidos la mitad en circunscripciones uninominales por mayoría simple de votos y la otra mitad en circunscripciones plurinominales departamentales mediante el sistema de representación proporcional.[170] En otros términos: ganaba las elecciones el partido o alianza que obtenga la mayoría absoluta de votos para alcanzar la presidencia y la vicepresidencia, y logre las mayorías requeridas para obtener legisladores en el Congreso Nacional. De ese modo los ciudadanos, en elecciones populares en las que competían solo partidos políticos, elegían a sus autoridades y representantes por un período establecido y estaban constituidos legítimamente los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado democrático.

Ahora bien, hasta aquí las cosas parecen más o menos evidentes y es de suponer que, con pequeñas variaciones, serán familiares para algunos, si no varios, de los regímenes democráticos presidencialistas de la región. ¿Cuál es entonces la *especificidad*, si la hay, que conduce al resultado anunciado, esto es, la formación de coaliciones mayoritarias de gobierno? O en otras palabras, retomando nuestro problema de investigación: ¿cuáles fueron las condiciones político-institucionales que configuraron la lógica de coalición en el presidencialismo multipartidario boliviano? De los afluentes que habremos de considerar, estamos en principio ante las instituciones políticas, en especial las del presidencialismo y sus reglas formales. De ello me ocuparé en el siguiente apartado.

1. Presidencialismo "parlamentarizado": las instituciones (no) importan

De antiguo se sabe que las ideas, hasta las más fundamentales, pueden ser expresadas en pocas palabras. Nunca digas en un libro lo que puedes decir en un párrafo, ni en un párrafo lo que cabe en una palabra, sentenciaba Lichtenberg. Pocas palabras. En este caso tres son necesarias: "las instituciones importan". Frase sintética, que las hay; frase detonante. Repetida desde hace más de tres décadas, su alcance provoca aún encendidos debates.[171] Y no es para menos. La

169 Bolivia está dividida política y administrativamente en nueve departamentos.

170 Hasta antes de la reforma constitucional de 1994, la totalidad de diputados (los 130) eran elegidos en circunscripciones plurinominales departamentales, en listas cerradas y bloqueadas encabezadas por los candidatos a presidente, vicepresidente y senadores.

171 Se considera que el documento "seminal" en la visión teórica neoinstitucionalista es el que fuera publicado en 1984 por March y Olsen en la *American Political Science Review*, precursor

expresión, hija mimada del neoinstitucionalismo, aloja en su seno un supuesto de fecundas implicaciones: las instituciones inciden en los resultados.[172] En efecto. Si hasta principios de los años ochenta, las instituciones, en especial las reglas formales, habían estado relegadas al olvido cuando no al franco desprecio, pronto abandonaron su rincón para sentar presencia con voz propia, renovada autoridad, fortaleza. El acontecimiento recibió nombres diferentes pero revelaba un mismo espíritu: redescubrimiento, retorno, renacimiento… Las instituciones habían vuelto para quedarse.[173]

Hasta aquí pareciera no haber disonancia. Por ello podemos convenir en que las instituciones, aunque se cubran con ropajes más o menos normativos, gozan de relevancia, son influyentes, cuentan. Es decir, para efectos del resultado, asumimos que el marco institucional es significativo. Lo que nos tomará más de una hojeada es entender por qué diferentes arreglos institucionales pueden provocar resultados afines o, en la otra vereda –he ahí el desafío analítico mayor–, cómo es posible que *las mismas instituciones generen consecuencias distintas.* Si algo no falla, entonces algo está faltando. Ésa es precisamente, en el caso boliviano, la duda escénica que nos planteamos al observar los efectos contradictorios que la norma constitucional preveía para la elección del presidente. Para decirlo como interrogante: ¿por qué durante el proceso de transición y consolidación de la democracia la misma regla provocó desenlaces políticos tan diferentes? Más adelante exploraremos esta aparente paradoja. Examinemos ahora las instituciones del presidencialismo, para lo cual es necesario retomar el escenario político trazado luego de los cinco requisitos establecidos para la formación de un gobierno representativo.

Decíamos que el requisito ineludible para acceder a la presidencia y la vicepresidencia de la República en una democracia representativa es ganar las elecciones nacionales. En el caso del presidencialismo parlamentarizado boliviano,

---

de la posterior sistematización hecha por ambos investigadores, cinco años después, sobre el "redescubrimiento de las instituciones". Es fundamental también el trabajo de Skocpol (1989) respecto al "súbito aumento del interés" por el Estado en las ciencias sociales comparativas.

172 Entendemos por *instituciones* a "las reglas del juego en una sociedad". Estas reglas, que pueden ser formales (escritas) o informales (no escritas), constituyen *limitaciones* a la interacción (restricción de opciones, establecimiento de sanciones, amenaza de castigo); pero también tienen una función *habilitante* (de posibilidades, reducción de costos, provisión de información). Esto es: no solo restringen, sino también facilitan, la acción. El conjunto de estas reglas, y su combinación, establece un *marco institucional* específico. Si las instituciones son las reglas del juego, las *organizaciones* son los jugadores. Véase al respecto el trabajo de Douglas North (1993). Las instituciones también pueden ser entendidas como las "pautas de conducta reiteradas, estables, apreciadas" (Huntington, 1994).

173 Como bien señala Schedler (2000: 384), la preocupación sustancial por las instituciones formales es "la idea directriz del nuevo institucionalismo en la ciencia política; su programa: tomar a las instituciones formales en serio". En la disciplina esta premisa se ha traducido en la convicción de que "las reglas formales importan". Para un panorama general sobre el *neoinstitucionalismo* véase Schedler (2001).

las fórmulas contendientes debían lograr la mayoría absoluta de votos a fin de acceder directamente al Poder Ejecutivo. ¿Qué hacer en caso de que, como ocurre en varios presidencialismos multipartidarios de la región, ninguna candidatura obtuviese la exigida mayoría absoluta de sufragios válidos? Como no podía ser de otra manera, y con la finalidad de lograr un resultado claro y definitivo, existía una previsión formal. Hablamos del mecanismo de la *segunda vuelta*. La regla es simple: se realiza una nueva competencia entre los dos candidatos más votados, lo cual asegura la elección de un ganador. Esta institución política, conocida como *balotaje* por su denominación original en francés (de donde proviene),[174] es la más utilizada actualmente en los regímenes políticos de América Latina. Como puede verse en el gráfico 3 con datos del año 2003, los sistemas mayoritarios de doble vuelta para resolver la elección presidencial se aplicaban en catorce democracias de la región. En los otros cinco países el presidente era elegido en votación única por mayoría relativa de votos.[175]

Gráfico 3
Reglas de elección del presidente en América Latina (año 2003)

Elección directa (votación única)	Balotaje (segunda vuelta)		
Mayoría relativa	**Mayoría especial**	**Mayoría absoluta**	
Honduras México Panamá Paraguay Venezuela	Argentina (45 %) Costa Rica (40 %) Ecuador (45 %) Nicaragua (45 %)	Brasil Colombia Chile Guatemala Haití El Salvador Perú Rep. Dominicana Uruguay	**Elección popular**
	——	**Bolivia (hasta 2009)**	**Congreso Nacional**

Fuente: elaboración propia con datos de Chasquetti (2000) y Colomer (2003).

174 El *ballotage* se inauguró en Francia con la constitución de 1958, que da inicio a la Quinta República. Este sistema de mayoría con doble vuelta ya había sido utilizado durante la segunda mitad del siglo XIX en algunos países europeos para la elección de representantes al Parlamento (Chasquetti, 2000: 11).

175 Actualmente en Brasil, Colombia, Haití, Chile, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana y Uruguay, se mantiene la barrera del 50 % más uno de los votos. Costa Rica exige 40 % de los votos; Ecuador y Bolivia 50 % más uno, o bien 40 % con una diferencia de más de 10 puntos, y la Argentina, 45 %, o bien 40 % con una diferencia de más de 10 puntos.

Así ubicado el escenario de las reglas de elección presidencial en la región, ¿dónde radicaba la especificidad boliviana que había permitido hablar, incluso, de un "tipo *sui generis* de presidencialismo" (Mayorga, R. A., 2001: 102)? En el hecho de que –como se observa claramente en el gráfico 3 y a diferencia de los otros trece países que utilizan el balotaje– la decisión en segunda vuelta no correspondía al electorado, sino al Congreso Nacional. Es decir, al no haber un ganador por mayoría absoluta en la elección popular, el presidente era elegido directamente por los parlamentarios sin una nueva intervención del voto ciudadano. Tal el carácter primordial del Poder Legislativo como fuente de origen del Poder Ejecutivo. He ahí la esencia del llamado *presidencialismo* "*parlamentarizado*".[176] Estamos entonces ante una regla formal cuya incidencia específica tiene que ver con el resultado que aquí nos ocupa: la formación de coaliciones mayoritarias de gobierno. Veamos con mayor detenimiento esta condición institucional y sus derivaciones poselectorales.

"Parlamentarismo alternativo" (Linz, 1997), "régimen independiente del Legislativo" (Shugart y Carey, 1992), "caso problemático" (Lijphart, 1994), "sistema alternante: el más inusual de América Latina" (Mainwaring, 1990), "presidencialismo híbrido" (Gamarra, 1992), "caso extraño y anómalo" (Mayorga, R. A., 2001), "presidencialismo atenuado" (Lazarte, 1992). Esas son algunas de las denominaciones que había recibido la forma de gobierno presidencialista en Bolivia. Todas ellas hacían referencia al mecanismo de elección del binomio presidencial. Nos referimos al célebre *artículo 90* de la Constitución Política del Estado (1967) el cual, a la letra, en su primera parte, establecía: "si en las elecciones generales ninguna de las fórmulas para presidente y vicepresidente de la República obtuviera la mayoría absoluta de sufragios válidos, el Congreso elegirá por mayoría absoluta de votos válidos, en votación oral y nominal, entre las *dos fórmulas* que hubieran obtenido el mayor número de sufragios válidos".[177] Conviene hacer una radiografía de este enunciado constitucional.

Primera lectura: el condicional "*si* en las elecciones generales…" pareciera ser solamente una precaución declarativa dado el comportamiento electoral existente en la Bolivia de la democracia pactada. Como veremos con detalle en el siguiente apartado, en casi cuarto de siglo de elecciones ninguna fórmula obtuvo la mayoría absoluta de los votos. Es más: ni siquiera estuvo cerca de lograrlo en el período

176 Según un importante estudio comparativo para América Latina realizado a principios de siglo por Chasquetti (2000), de los tipos de sistema de mayoría con doble vuelta para la elección presidencial, solo el sistema electoral boliviano contemplaba esta modalidad. La fórmula de *mayoría absoluta con segunda vuelta congresal* estuvo contemplada en las constituciones de Chile (1925) y de Perú (1933), ambas ya reformadas. En el caso boliviano existió desde la Constitución de 1839 y fue aplicada dos veces a fines del siglo XIX y otras tantas en la década del cuarenta en el siglo XX (Mayorga, R. A., 2001: 107). Con la nueva Constitución Política (2009) se abandonó la segunda vuelta congresal para asumir el balotaje en votación popular.

177 Ya hemos señalado que hasta la reforma constitucional de 1995 las fórmulas contendientes en la segunda vuelta congresal eran las tres más votadas.

1979-2002.[178] En efecto. Si vemos la historia de las elecciones presidenciales en Bolivia, encontraremos con sorpresa que de las 23 elecciones para las que contamos con datos en el período 1844-1978,[179] solo *cuatro* no produjeron un ganador absoluto.[180] En los otros 19 comicios presidenciales, es decir, la gran mayoría, las candidaturas ganadoras lograron porcentajes elevados de votación (superiores incluso, en siete casos, al 90 por ciento). Estos triunfos avasalladores, a decir de Mesa (1990: 162), "están vinculados a la época liberal y republicana, al período del MNR (la Revolución Nacional) y en el siglo XIX a gobiernos de facto que se constitucionalizaban".[181] Vemos entonces que en el pasado la tendencia muestra que los presidentes eran elegidos directamente por la población con mayoría absoluta de votos, según la previsión constitucional para el efecto. Las mayorías relativas, pues, que dan razón al mecanismo de la segunda vuelta congresal, son una característica del período de democratización en su etapa de democracia pactada.

Sigamos con el artículo 90. La segunda lectura tiene que ver con el dato de que la elección del binomio presidencial se definía en el Congreso.[182] Es decir, dejamos a un lado por el momento el ámbito electoral y volteamos la mirada al escenario parlamentario. Ya no los sufragios válidos, no las candidaturas electorales, sino el número de escaños es lo que contaba y, por tanto, analíticamente, lo que aquí nos interesa. ¿De qué tamaño son las bancadas parlamentarias que, como resultado de las reglas de conversión de votos en escaños, se forman en el Poder Legislativo? Hablamos de bancadas para referirnos al contingente de senadores y diputados que obtiene cada partido (o alianza) que ha participado en las elecciones nacionales. Aquí, como hemos insinuado, hay un supuesto de cohesión partidaria y de disciplina en el voto parlamentario. Lo relevante, en todo caso, es que dada la dispersión del sufragio popular durante el período analizado, y pese a la ligera desproporcionalidad

178 No consideramos las elecciones generales de 1978 porque pese haber abierto la posibilidad de competencia democrática luego de un prolongado período de gobiernos burocrático-autoritarios, constituye el proceso "con más irregularidades en toda nuestra historia electoral". Bastará mencionar que el número oficial de inscritos fue inferior al total de votos emitidos. Véase Mesa (1990: 147).

179 Según el invalorable estudio de Carlos Mesa (1990: 134) –de quien tomamos los datos históricos para este apartado–, las primeras elecciones por voto directo se realizaron en Bolivia el año 1844 (casi dos décadas después de la proclamación de su independencia: 6 de agosto de 1825). En esa ocasión el Gral. Ballivián convoca a elecciones para legitimarse en el poder y gana, sin candidato opositor, con el 98,44 % de los votos.

180 Elecciones de 1884 (ganadas con el 38,60 %), de 1873 (38,63 %), de 1947 (47,22 %) y de 1951 (42,91 %).

181 Al respecto es necesaria la aclaración que hace Mesa (1990: 162) en sentido de que "en todos los casos hay que mencionar las posibilidades o de fraude o de coacción al votante (ya que) porcentajes de esa unanimidad son realmente muy poco probables en elecciones genuinamente libres".

182 Así, como bien señala Sartori (1996:99), "es discutible que se trate de una elección directa", con lo cual el caso boliviano se estaría desviando parcialmente del primer criterio definitorio de un sistema presidencialista: la elección popular directa.

a favor de los partidos grandes, las bancadas eran todas ellas minoritarias. Lo que varía era su tamaño relativo. Minoritarias, esto es, insuficientes para alcanzar por sí solas el requisito constitucional de elegir presidente y vicepresidente por mayoría absoluta de 157 congresales. Veamos los datos en las tablas 1 y 2:

Tabla 1
Escaños Cámara de Senadores 1985-2002 (total senadores: 27)

Elección / Partido	1985	1989	1993	1997	2002	Total para los cinco períodos
MNR	16	9	17	4	11	57 (42,2 %)
ADN	10	8	8	11	1	34 (25,2 %)
MIR	1	8		7	5	25 (18,5 %)
MAS	—	—	—	—	8	8 (5,9 %)
Condepa	—	2	1	3	0	6 (4,5 %)
UCS	—	—	1	2	0	3 (2,2 %)
NFR	—	—	—	—	2	2 (1,5 %)
Total	27	27	27	27	27	135 (100 %)

Fuente: elaboración propia con datos de la Corte Nacional Electoral.

Tabla 2
Escaños Cámara de Diputados 1985-2002 (total diputados: 130)

Elección / Partido	1985	1989	1993	1997	2002	Total para los cinco períodos
MNR	43	40	52	26	36	197 (30,3 %)
ADN	41	38	35	32	4	133 (20,5 %)
MIR	15	33		23	26	114 (17,5 %)
UCS	—	—	20	21	5	46 (7,1 %)
Condepa	—	9	13	19	0	41 (6,3 %)
MAS	—	—	—	—	27	27 (4,2 %)
NFR	—	—	—	—	25	25 (3,8 %)
IU	**—**	**10**	**1**	**4**	**—**	**15 (2,3 %)**

Elección / Partido	1985	1989	1993	1997	2002	Total para los cinco períodos
MBL	—	—	7	5	—	12 (1,9 %)
MIP	—	—	—	—	6	6 (0,9 %)
Otros	31	0	2	0	1	34 (5,2 %)
Total	130	130	130	130	130	650 (100 %)

Fuente: elaboración propia con datos de la Corte Nacional Electoral.

Y aquí se incorpora la tercera lectura de la regla constitucional anterior. Ya está dicho que electoralmente no fue posible, hasta 2005, la elección directa del presidente y, por tanto, un gobierno monocolor. ¿Qué opciones existían en la segunda vuelta congresal que, tampoco, dadas las reglas de conversión de votos en escaños, contaba con una bancada mayoritaria? En este particular *balotaje*, que hasta 2005 se realizaba entre dos fórmulas pero que hasta 1995 se hacía entre las tres más votadas, el Congreso Nacional podía: a) reconocer y ratificar la primera mayoría dándole en consecuencia la presidencia y la vicepresidencia; b) elegir a quien hubiera resultado segundo, o incluso tercero (hasta 1995), en la votación popular; o c) generar una situación en la que ninguno de los candidatos pivote logre el respaldo de la mayoría absoluta de parlamentarios y, por tanto, se produzca un *statu quo* sin resolución posible. Vistas así, tanto la primera como, en mayor grado, la segunda alternativas suponen relaciones de cooperación entre los actores políticos; la tercera, en cambio, plantea un claro escenario de conflicto y "empantanamiento". Si consideramos que las tres distintas situaciones han tenido lugar en la historia política boliviana, podemos asumir que si bien la regla formal que definía el presidencialismo parlamentarizado incentivaba la cooperación, no pudo impedir salidas por la vía del enfrentamiento. Hay aquí entonces un supuesto de cultura política, como veremos al final de este apartado.

La apuesta del presidencialismo parlamentarizado es que los partidos pivote, que tienen opción de lograr el premio mayor, lograrán seducir a su favor a otros partidos con potencial de coalición. El propósito es concertar un pacto político que permita la formación de un gobierno mayoritario. Ahora bien, si ocurriese que el Congreso no genera el respaldo parlamentario requerido para ratificar la primera mayoría o elegir a otro de los candidatos pivote, en tal caso, ¿qué previsión normativa regiría? Aquí interviene la segunda parte del antiguo artículo 90 de la Constitución, que disponía así: "en caso de empate, se repetirá la votación por dos veces consecutivas, en forma oral y nominal; de persistir el empate, se proclamará presidente y vicepresidente a los candidatos que hubieran logrado la mayoría simple de sufragios válidos en la elección general". Es decir, asumiendo que no haya decisión en una, dos, tres votaciones, automáticamente –por defecto, si cabe el término– el binomio

que hubiese obtenido la mayoría relativa en los comicios populares accedería a los indivisibles cargos en disputa. Esta disposición formal, que no estaba contemplada antes de la reforma constitucional de 1995,[183] evitaba el riesgo del "empantanamiento" congresal (registrado en 1979 y sobre el cual discurrimos en el recuento histórico sobre la transición), pero quedaba indefensa ante la amenaza mayor advertida por los críticos del presidencialismo: el *gobierno minoritario*.[184]

En efecto, ante la posibilidad cierta de un escenario de conflicto entre las fuerzas políticas relevantes, aparece el temible peligro de un Ejecutivo que carezca del respaldo mayoritario del Poder Legislativo y, por tanto, podría convertirse en prisionero del bloqueo institucional, el enfrentamiento con la oposición y, se ha visto, la parálisis del gobierno. Ante semejante panorama surge una pregunta ineludible: ¿era viable un gobierno minoritario en el presidencialismo multipartidario boliviano? Entendemos por *viable* la posibilidad que tiene el presidente, de al menos culminar su mandato constitucional y, en la gestión misma, de ejecutar sus decisiones vinculantes e impulsar las políticas de gobierno contempladas en su agenda. La respuesta, por supuesto, como veremos más adelante, tiene que ver con el desempeño de los actores y la lógica de relaciones que establecen entre sí en el ámbito político-parlamentario, ya sean de diálogo-concertación o de ruptura-antagonismo. En ello fueron fundamentales los poderes partidarios del presidente. Pero también un fuerte cimiento institucional expresado en reglas formales que determinaban los llamados poderes constitucionales del presidente. Para decirlo en palabras de Shugart y Mainwaring (2002: 48): "una de las principales variaciones institucionales que pueden producir variantes en el desempeño de los diferentes sistemas presidencialistas (es) el poder de los presidentes sobre la formulación de políticas". Veamos esta condición clave de la lógica del pacto en el caso que nos ocupa.

Partimos del supuesto de que el partido del presidente es minoritario, no controla una mayoría de escaños en el Congreso Nacional y, por tanto, carece de poder para decidir en solitario sobre la legislación. Nuestro escenario de referencia señala más bien que en el Congreso Nacional la oposición era mayoritaria y esa condición le permitía definir la agenda legislativa a contracorriente de las necesidades y deseos del Ejecutivo. Así las cosas, ¿cuál es la situación del presidente en un gobierno minoritario? Para responder esta interrogante debemos observar

183 Esta precisión es importante. En la Constitución vigente hasta el año 1995, el artículo 90 establecía lo siguiente: "Si, hecho el primer escrutinio, ninguno (de los candidatos) reuniese la mayoría absoluta de votos de los representantes concurrentes, la votación posterior se concretará a los dos que hubieran alcanzado el mayor número de sufragios. En caso de empate, se repetirá la votación hasta que alguno de los candidatos obtenga la mayoría absoluta". Es decir, se podía votar *ad infinítum* sin obtener resultado alguno. Véase la Constitución Política del Estado de 2 de febrero de 1967 (Serrano Torrico, Servando: ed.).

184 El núcleo de la crítica al presidencialismo tiene que ver con la *legitimidad democrática dual.* Como señala Linz (1997: 34) en tono de interrogante: "¿quién está más legitimado para hablar en nombre del pueblo: el Presidente o la mayoría en el Congreso que se opone a su política?".

sus poderes constitucionales sobre la legislación. Como bien exponen Shugart y Mainwaring (2002: 48-64), estos poderes son básicamente dos: el *poder de veto* y los *poderes de decreto*. En el primer caso el Congreso no puede legislar sin la aprobación del presidente, por lo cual hablamos de poder reactivo; en el segundo, el presidente puede legislar sin el Congreso, lo cual significa que ejerce un poder proactivo. Podemos convenir en que un presidente que tenga constitucionalmente tanto los poderes de veto como de decreto será un presidente "fuerte", que no necesita del Poder Legislativo para gobernar; en tanto que aquél que no tenga ninguno de esos poderes será un presidente "débil", sometido a las decisiones del Congreso. También hay situaciones intermedias, como puede verse en el gráfico 4:

Gráfico 4
Poderes legislativos del presidente

		PODER DE VETO	
		Sí	**No**
PODER DE DECRETO	**Sí**	Potencialmente dominante	Proactivo
	No	Reactivo (superado por 2/3 del Congreso)	Potencialmente marginal

Fuente: Shugart y Mainwaring (2002).

¿Dónde se ubicaba el primer mandatario boliviano según la norma constitucional anterior? En la zona intermedia (marcada en gris), del presidente que tiene poder reactivo de veto, pero no posee en cambio poderes proactivos de decreto. Hablamos de *poderes proactivos* para referirnos a los poderes que permiten al presidente establecer un nuevo *statu quo*. Los *poderes reactivos*, en tanto, son aquellos que permiten al presidente defender el *statu quo* contra los intentos de la mayoría parlamentaria por cambiarlo (véase Shugart y Mainwaring, 2002: 50). En otras palabras, cuando el presidente tiene poder de decreto, puede por sí mismo imponer nuevas reglas y tomar decisiones al margen del Legislativo. El poder de veto, en cambio, solo le permite impedir que el Legislativo cambie las reglas y tome decisiones al margen del Ejecutivo. Este último, empero, no es un poder absoluto. El poder de veto puede ser superado (anulado) si el Congreso logra reunir una mayoría especial (generalmente de dos tercios en cada Cámara o en sesión conjunta de ambas).[185]

185 En América Latina el poder de veto era superado en algunos casos por mayoría absoluta de votos (Brasil, Colombia, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela), por dos tercios (Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá y República Dominicana) y por tres quintos de cada Cámara (Uruguay). Véase Colomer (2003: 51).

Todo esto tiene que ver con el procedimiento legislativo y no con la gestión administrativa ni la autoridad regulatoria. El supuesto es que un gobierno necesita aprobar de leyes, lo cual requiere el apoyo mayoritario del Congreso Nacional. Si el presidente no puede "hacer pasar" sus iniciativas legislativas y el Congreso no supera el veto presidencial, tenemos una auténtica situación de bloqueo y de parálisis institucional. Pero lo que aquí nos interesa son las reglas formales que podrían conducir a esa situación. En el presidencialismo parlamentarizado boliviano, en el marco de la separación de poderes, era atribución exclusiva del Poder Legislativo "dictar leyes, abrogarlas, derogarlas, modificarlas e interpretarlas" (CPE 1967, art. 59). Ya hemos señalado que el presidente carecía de cualquier atribución en ese sentido. Pero toda ley sancionada por el Legislativo, para entrar en vigencia, debía ser necesariamente promulgada por el Poder Ejecutivo (art. 72). En esta instancia, el presidente podía promulgar la ley o vetarla (art. 76). Si ocurrieese lo último, el Congreso tendría que atender las observaciones del presidente a menos que por dos tercios de votos declarase infundadas dichas observaciones superando el veto y obligando a la promulgación de la ley en el plazo de diez días (art. 77).

Es decir, para mantener ese poder de veto, el partido del presidente –en el supuesto de que vote disciplinadamente– debía controlar, como mínimo, un tercio de los escaños del Congreso Nacional. Ello no siempre ocurría. Al contrario, como se observa en la tabla 3, de los cinco gobiernos del período de democracia pactada solo en dos ocasiones (1985 y 1993) el partido del presidente tuvo una bancada superior al tercio de congresales. En los otros tres casos no cubrieron ese requisito y, por tanto, no podían impedir que el presidente perdiera su poder de veto.

Tabla 3
Escaños Congreso Nacional
(Total congresales: 157. Un tercio = 53 congresales)

Elección Partido	1985		1989		1993		1997		2002		Promedio	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
MNR	59	37,58	49	31,21	69	43,95	30	19,11	47	29,94	50,8	32,36
ADN	51	32,48	46	29,30	43	27, 39	43	27,39	5	3,18	37,6	23,95
MIR	16	10,19	41	26,11			30	19,11	31	19,75	29,5	18,79

Fuente: Lozada y Saavedra (1998), Mayorga F. (2002), Mayorga, R. A. (2002) y datos CNE.

Así las cosas, recordemos la pregunta pendiente: ¿es viable un gobierno minoritario? Eso depende también de los poderes partidarios y constitucionales del presidente.[186] Si su partido no es mayoritario y el presidente carece de poderes

186 No consideramos aquí los poderes no constitucionales del presidente, como "el poder de hacer designaciones, su capacidad de persuasión o su superior acceso a los medios de comunicación" (Shugart y Mainwaring, 2002: 60-61).

legislativos o, al menos, de poderes especiales, entonces lo más probable es que un Legislativo adverso convierta en inviable esa gestión de gobierno, más todavía si no existe una cultura política de concertación. En la historia boliviana del período abordado (1985-2003), como ya vimos, eso ocurrió claramente en el gobierno de Siles Zuazo (1982-85), al extremo de forzar su renuncia anticipada a la presidencia. Más allá del artículo 90, entonces, las reglas formales relacionadas con la *distribución de poderes* dificultan un gobierno minoritario y, por ello, pueden incentivar la formación de coaliciones parlamentarias o de gobierno.

La situación del presidente, con poderes legislativos restringidos y la clara posibilidad de convertirse en un presidente "débil" y potencialmente marginal, obliga de algún modo a que el Ejecutivo busque en el Congreso no solo el respaldo de su partido, sino de otras fuerzas políticas que puedan otorgarle mayorías, si no permanentes, al menos circunstanciales. Distinta sería la situación si el presidente tuviera amplios poderes de veto y de decreto, convirtiéndose en un presidente "fuerte" y potencialmente dominante; o, si acaso, estirando los poderes constitucionales, se le concedieran poderes de emergencia, poderes *de facto* o la posibilidad de acudir a medidas provisionales o urgentes en situaciones de crisis.[187] La conclusión entonces es que la forma de gobierno, atendiendo a las instituciones que definen una figura presidencial potencialmente débil enfrentada a un Legislativo dominante, hace inviable un gobierno minoritario sustentado en solitario por el partido del presidente.

Pero volvamos al artículo 90 de la Constitución que, como ya señalamos, le dio identidad y prestigio al presidencialismo "parlamentarizado" boliviano. El supuesto fuerte de esta fórmula única de balotaje con segunda vuelta en el Congreso es que "*obliga* la formación en el Congreso de una *coalición* mayoritaria multipartidaria en apoyo del presidente" (Gamarra citado por Colomer, 2003: 24).[188] Este supuesto, ampliamente aceptado y en apariencia indiscutible, contiene sin embargo dos equivocaciones que podrían dar lugar a serias complicaciones analíticas. La primera equivocación es sostener que el artículo 90 tenía carácter obligante, esto es, de realización forzosa. Si así hubiese sido, no se habrían registrado en la historia política irresolubles situaciones de *impasse* congresal que terminaron en salidas inconstitucionales, como en el año 1979. Más todavía. La propia regla constitucional reformada no habría contemplado la previsión de que se proclame al binomio ganador relativo de las elecciones populares. Es decir, aquí la fórmula institucional puede insinuar, incentivar y hasta inducir la cooperación,

187 En la anterior Constitución boliviana se contemplaba la atribución presidencial de *declarar el estado de sitio* "en los casos de grave peligro por causa de conmoción interna o guerra internacional" (art. 111). Esta medida, empero, no le otorgaba al Ejecutivo autoridad de decreto legislativo, sino solamente poderes de emergencia.

188 Las cursivas son nuestras. Gamarra (1992) define el sistema boliviano como *presidencialismo híbrido*, ya que en su criterio "combina aspectos del presidencialismo y del parlamentarismo".

pero no obliga. Esto ha de comprobarse con claridad en el cuadro 21, que muestra los diferentes resultados históricos que se produjeron en torno a la aplicación de dicha regla constitucional prevista para la elección del presidente en el Congreso.

Cuadro 21
Resultados inducidos por el artículo 90 de la Constitución

Año	Escenario poselectoral	Resultado	Efecto político
1839	La Constitución Política del Estado de 1839 incluye la regla formal que prevé la elección en segunda vuelta congresal del presidente en caso de que ningún candidato obtenga la mayoría absoluta de votos en los comicios populares.[189]		
1873	Adolfo Ballivián derrota estrechamente en las elecciones, con el 38,6 % de votos, a Quintín Quevedo y a Casimiro Corral.	El Congreso **ratifica al ganador por mayoría relativa.** Se repite en las elecciones de 1884 y 1947 (luego como excepción en 1982 y en los procesos democráticos de 1993, 1997 y 2002).	Primera elección en segunda vuelta congresal en la historia de Bolivia. Estreno del artículo 90 con apego a su letra formal.
1951	Paz Estenssoro gana las elecciones con mayoría relativa (42,91 %) sobre el candidato oficial: Gabriel Gosalvez (32,01 %).	El Congreso no puede reunirse por un autogolpe que desconoce los resultados electorales. Se repite en 1980 con el golpe de García Meza que impide la elección congresal de Siles Zuazo.	Una **ruptura institucional impide la aplicación del artículo 90** con la previsible ratificación de la primera mayoría.
1979	Siles Zuazo (31,22 %) y Paz Estenssoro (31,13 %) empatan prácticamente las elecciones	El Congreso no logra elegir a ningún candidato por mayoría absoluta y **la votación se "empantana"** luego de varios intentos sucesivos.	En una salida inconstitucional al impasse, el presidente del Senado, Wálter Guevara, es elegido presidente de la República por un año.
1985	Hugo Banzer (28,57 %) gana las elecciones con ligera ventaja sobre Víctor Paz (26,42 %).	El Congreso no respeta la primera mayoría y elige como presidente a Víctor Paz (MNR). Se repite en 1989 con el agravante de que se elige al tercero (Paz Zamora).	Por primera vez el Legislativo opta por favorecer al segundo en la votación popular
1989	Sánchez de Lozada (23,07 %) gana las elecciones populares seguido de Hugo Banzer (22,70 %) y Jaime Paz (19,64 %)	El Congreso **elige presidente con el respaldo de una coalición de partidos.** El elegido es Jaime Paz (MIR). Se repite en 1993, 1997 y 2002.	Una alianza parlamentaria entre dos o más partidos vota por el presidente y luego se convierte en coalición de gobierno.
1995	La reforma constitucional estableció tres cambios sustanciales en el artículo 90: a) la segunda vuelta congresal se realizaría entre los dos candidatos más votados (antes se hacía entre los tres primeros), b) en caso de empate en tres votaciones consecutivas se proclamaría presidente y vicepresidencia al binomio ganador por mayoría relativa (antes en caso de empate se repetía la votación hasta que algún candidato obtuviera la mayoría absoluta), y c) se elegía conjuntamente al binomio de la misma fórmula electoral (antes se podía elegir presidente de una fórmula y vicepresidente de otra).		

Fuente: elaboración propia con información de Mesa (1990).

189 Los datos históricos corresponden al ya citado trabajo de Carlos Mesa (1990).

Una lectura del cuadro nos permite identificar, al menos, cuatro resultados distintos, si bien convendremos en que los escenarios históricos de las elecciones de 1873 y 1951 no necesariamente son comparables con los del período democrático analizado (1979-2002). El primero es la *ausencia de resultado* por una acción inconstitucional premeditada orientada a impedir la instalación del Congreso Nacional y, por tanto, la elección del presidente en segunda vuelta con arreglo al artículo 90, más aún cuando se preveía la ratificación de la primera mayoría. Nos referimos al triunfo del entonces revolucionario MNR en 1951 (11 puntos por encima del candidato oficial) y la victoria electoral del frente de izquierda UDP en 1980 (con una diferencia incuestionable de 18 por ciento de votos respecto del segundo). Es decir, aquí la norma, que impedía la elección directa del presidente, abre un espacio entre la elección popular y la segunda vuelta congresal en medio del cual se produce la interrupción violenta del proceso.

El segundo resultado es la *imposibilidad de decisión* debido a una lógica de bloqueos y confrontación que planteaba un escenario político de empate sin salida constitucional. Hablamos del proceso del año 1979 cuando ninguno de los dos candidatos pivote: Siles Zuazo de la UDP y Paz Estenssoro del MNR, prácticamente igualados en la elección popular, logran el apoyo requerido para obtener la mayoría absoluta de votos congresales que les otorgue la presidencia. Como entonces el artículo 90 en vigencia establecía una suerte de votaciones sucesivas al infinito "hasta que alguno de los candidatos obtenga la mayoría absoluta", el resultado fue el temible "empantanamiento congresal" que, ante la amenaza de un golpe de Estado, derivó en una rara e inconstitucional solución política negociada sin ganadores: la elección como presidente interino de la República del entonces presidente del Senado.

El tercer resultado es la *ratificación de la voluntad popular* en sentido de que el Congreso Nacional no hace sino reconocer al ganador relativo de las elecciones y lo proclama como presidente. Hay aquí una especie de trámite formal ante la ausencia de un ganador absoluto en los comicios (situación que antes de 1979, como señalamos, era la excepción y no la regla). Así ocurrió en los procesos poselectorales de 1873 –año en el que se estrena el artículo 90–, de 1884 y de 1947, todos ellos antes de la implementación en Bolivia del voto universal (hijo de la Revolución Nacional de 1952); y también ocurrió en octubre de 1982, cuando luego de un agitado proceso de transición a la democracia se decidió convocar al Congreso que había sido elegido en 1980. En este resultado hay una variante que no es sino la negación del principio. Nos referimos a los dos casos, ya en el proceso de democratización y bajo el manto de la democracia pactada, en que no se ratificó en el Congreso la primera mayoría de las urnas y se eligió presidente al segundo (Víctor Paz en 1985) y al tercero (Jaime Paz en 1989). Si bien ambas elecciones fueron legales, digamos que rompieron una tradición política inaugurada en el siglo XIX.

Y el cuarto resultado es la elección del presidente de la República en segunda vuelta parlamentaria como consecuencia de la *formación de una coalición multipartidaria* que asegura no solo la votación de investidura por mayoría absoluta, sino también el compromiso de apoyo mayoritario en el Legislativo a la gestión de gobierno y, más todavía, la decisión de compartir responsabilidades en el Poder Ejecutivo. Estamos entonces ante una lógica de cooperación entre partidos traducida en pactos políticos de amplio alcance, más allá del cumplimiento de la norma constitucional. Este cauce político condujo a la lógica de coaliciones mayoritarias que, como vimos, constituyó el núcleo de la democracia pactada en Bolivia esbozado en 1985 con un pacto de legislatura, enclavado en 1989 con una coalición de gobierno y cimentado en los siguientes procesos poselectorales (1993, 1997 y 2002) con renovados pactos multipartidarios. Así pues, comprobamos que el artículo 90 no conducía necesariamente a un solo resultado.

Pero habíamos alertado sobre dos errores. Si el primero gira en torno a la "obligatoriedad" de la cooperación, el segundo, de carácter más bien conceptual, tiene que ver con la idea de que la sola elección congresal del presidente implicaba la existencia de una "coalición mayoritaria multipartidaria". Aquí la precaución principal es que –como vimos en la parte teórica de este libro y acabamos de comprobar– no debiera confundirse un acuerdo, que por definición es puntual y transitorio, con una coalición, que tiene un alcance no solo temporalmente mayor, sino implicaciones diferentes en términos de compromiso. Es decir, la potencial existencia de un acuerdo de investidura presidencial, en el que pueden converger dos o más partidos, no necesariamente habrá de traducirse en acuerdos puntuales en el Congreso ni, menos, en pactos estables de legislatura (coalición parlamentaria). En otras palabras: el artículo 90 podía provocar, como resultado, que en el Congreso los actores relevantes voten por uno de los candidatos pivote (siempre bajo la esperanza de que el favorecido sea ganador de la primera mayoría), pero no garantizaba nada en términos de que ese acto de origen genere después pactos de desempeño. Para decirlo con un ejemplo elocuente. En octubre de 1982, con arreglo a la norma constitucional de ese entonces, el Congreso Nacional eligió como presidente a Hernán Siles Zuazo. Empero, ese acuerdo mayoritario de investidura no se tradujo en pactos mayoritarios de legislatura o de gobierno, dejando al Ejecutivo en situación minoritaria frente a un Legislativo hostil. Así pues, lo que interesa dejar establecido es que la elección congresal del presidente no conducía necesariamente a pactos parlamentarios ni, menos, a coaliciones de gobierno.

Esta constatación de que los arreglos institucionales inciden de maneras variadas y cambiantes en el resultado, pone en evidencia el problema que habíamos planteado –y dejado pendiente– al inicio de este apartado: cómo es posible que las *mismas* instituciones generen consecuencias *distintas*. La respuesta parece cierta en sentido de que las reglas formales, por sí mismas, no aseguran los resultados previstos, por lo cual se requiere observar otras variables, entre ellas su aplicación

en situaciones históricas específicas, así como la interacción estratégica de los partidos. Para decirlo de acuerdo a nuestra indagación: las instituciones que determinaban la elección congresal del presidente y las que establecían la distribución de poderes fueron la condición necesaria de los pactos políticos, pero no su condición suficiente. O en otras palabras: no bastaba que una norma constitucional incentive la cooperación entre los actores políticos; fue imprescindible, además, que tales actores quieran cooperar entre ellos y, en efecto, lo hagan. Por ello, más allá de aspectos históricos y estructurales –que en este estudio los asumimos como constantes en el período de referencia–, más acá de azares y contingencias –situaciones imprevistas que, por su naturaleza, no podemos controlar– y al lado de las reglas formales que encauzan las decisiones e inciden en los resultados, tenemos ante nosotros un territorio difuso y difícil de aprehender: la cultura política, las reglas informales, la "otra institucionalización".

En ese horizonte, la pregunta que salta a escena, cual personaje en busca de autor, es cuáles fueron y cómo operaron las *reglas informales*, los códigos políticos compartidos, que están en la base de la democracia pactada y de las lógicas de coalición en Bolivia. Tentar algunas respuestas, porque de seguro hay más de una, demandaría la realización de estudios específicos y el soporte de abundante –y escurridiza– evidencia empírica. Como semejante cometido excede el propósito de este libro, en lo que sigue y para concluir el presente apartado propondré algunas exploraciones, acordes al problema de investigación, respecto al establecimiento de reglas no escritas entre los actores políticos como sustento de las coaliciones de gobierno.

En principio podemos asumir que la primera regla informal de los actores políticos relevantes, con rango de origen, tenía que ver con la aceptación de los principios y valores de la democracia representativa. Me refiero básicamente al principio constitutivo de la soberanía popular, que conduce a los actores a optar por el gobierno de muchos (democracia), y no así por el gobierno de pocos (oligarquía) o, peor, el gobierno de uno (tiranía). Es decir, al reconocer en el pueblo, el *demos*, la titularidad del poder político, se está aceptando que el régimen político no puede sino ser democrático, lo cual excluye las formas no-democráticas y autoritarias de gobierno. Pero también está el principio de la mayoría con respeto de las minorías; es decir, la regla informal en sentido de que al no haber la posibilidad de decidir por unanimidad, serán las mayorías (no congénitas ni permanentes) las que tomen las principales decisiones de la comunidad política. Es evidente también que se acepta la posibilidad de que las minorías de hoy se conviertan en mayorías mañana. Esto implica que los actores políticos, en consecuencia, reconocen las elecciones y sus reglas como mecanismo para definir no solo la titularidad, sino también el ejercicio del poder político. Y aceptan los resultados.

Por último, en el corazón mismo del régimen democrático, encontramos el principio de representación política. La soberanía del pueblo, cuyo ejercicio es

resuelto en elecciones bajo reglas de decisión mayoritarias, requiere intermediarios. Aquí la regla informal radica en que, ante el carácter antes imprescindible de la representación política, los actores que buscan convertirse en gobernantes y representantes del *demos*, y participan en elecciones, deben organizarse en partidos políticos. Todas estas, por supuesto, fueron también reglas formales contempladas –como vimos– en el ordenamiento constitucional y electoral vigentes en el período analizado, pero de nada valdrían si los actores relevantes no las hubieran asumido también como reglas informales de interacción: adoptan la democracia, participan en elecciones, forman partidos, aceptan los resultados, interactúan entre sí.

Pero vayamos a cuestiones más específicas relacionadas con la democracia pactada boliviana y la lógica del pacto político. Hay aquí tres reglas informales definitorias heredadas del "trauma de ingobernabilidad" sembrado en la transición. La primera tiene que ver con el mecanismo constitucional de elección del presidente en segunda vuelta en el Congreso Nacional. Hablo de la regla que podemos sintetizar en la expresión "tiene que haber presidente" o, por oposición, "no puede producirse 'empantanamiento' congresal". La idea es que los protagonistas políticos, ya convertidos en bancadas parlamentarias, debían tener la capacidad de producir un ganador, esto es, elegir al presidente. El supuesto es que en ningún caso debía trabarse el mecanismo de investidura y proclamación presidencial como ocurrió, con fatales consecuencias, en el simbólico año 1979.

La segunda regla informal específica, asumido ya el supuesto de que se ha elegido un binomio presidencial, se refiere a esa preocupación que hemos planteado en páginas anteriores: "un gobierno minoritario es inviable". La referencia por supuesto es el gobierno minoritario de la UDP que, como quedó dicho, sucumbió ante la mayoritaria oposición legislativa. Aquí tenemos evidencia de primera mano. Cuando les pregunté a los entrevistados, importantes dirigentes de los partidos políticos del país, si creían que un gobierno sin mayoría parlamentaria oficialista era viable, la respuesta inequívoca, con variaciones de intensidad, fue que ese gobierno no tenía posibilidades de mantenerse estable. Mejor escuchemos a algunos protagonistas. "Definitivamente un gobierno minoritario no es viable, no podría funcionar, Bolivia no tiene la vivencia institucional ni los partidos la madurez suficiente para gobernar en minoría", aseguraba el exministro de la Presidencia y hombre fuerte del MNR, Guillermo Justiniano. "Mientras no tengamos una nueva cultura política en el país ni un sistema de partidos más estable, difícilmente vamos a poder salir de la necesidad de mayoría parlamentaria como garante de gobernabilidad", sostenía por su parte el dirigente del MIR y exministro de Educación, Hugo Carvajal. "Sin ninguna duda, cada día estoy más convencido de ello, un gobierno minoritario no es viable; si teniendo mayoría parlamentaria tienes dificultades, imagínate con un oficialismo minoritario", decía convencido el expresidente, Carlos Mesa. "Con seguridad que no es viable,

no sirve", sostenía el máximo líder del MAS, Evo Morales. "En teoría podría ser viable un gobierno minoritario con un apoyo de la opinión pública, pero eso es insostenible", matizaba por último el expresidente Jorge Quiroga. Sospecho que no hacen faltan más palabras para fundamentar el apoyo de los actores políticos a esta regla informal.

Y la tercera regla informal específica, consecuencia directa de la anterior, es que para tener gobiernos mayoritarios y, por tanto, estables, se deben formar coaliciones multipartidarias. No había otro modo, ya que el comportamiento electoral entre 1985 y 2002, como veremos, negaba la posibilidad de mayorías monocolor. Aparece entonces la estabilidad política como un valor en sí mismo. Esto tiene que ver con un supuesto de cultura e interacción política según el cual las soluciones de compromiso predominan sobre las relaciones de rivalidad, la cooperación es más apreciada que el conflicto, la asunción del otro como adversario político desplaza a la mirada del otro como enemigo, el reconocimiento del opositor como competidor circunstancial sustituye al sentir del oponente como antagonista permanente: el acuerdo, en fin, puede ser más beneficioso que la ruptura. Pero esto, que admite cambios en el tiempo y por ello abre espacios de incertidumbre, no depende solo de la buena voluntad de los protagonistas, sino de sus intereses y, más aún, en un escenario polarizado, de su distancia ideológica. Observaremos estas reglas en acción en la Tercera Parte del libro, pero conviene al menos dejar constancia de su existencia.

Ahora bien, sobre la base de lo hasta aquí expuesto y para finalizar esta parte del estudio, podemos ya intentar una síntesis a fin de retomar nuestra reflexión central sobre las lógicas de coalición. ¿Por qué se formaron coaliciones multipartidarias mayoritarias de gobierno en el presidencialismo parlamentarizado boliviano? Lancemos tres señales. Primera, como veremos en el siguiente apartado, por la imposibilidad de que existan gobiernos monocolor, de un solo partido, debido a que el comportamiento del electorado boliviano y las reglas de decisión, en el período de referencia, solamente produjeron ganadores relativos. Es decir, quedaba descartada la probabilidad de una *lógica de mayoría*. Segunda, como se ha observado en este apartado, se formaron coaliciones como respuesta a los incentivos y constreñimientos institucionales que indujeron a los actores políticos, por un lado, a buscar relaciones de cooperación para la elección del presidente en la segunda vuelta congresal con arreglo al artículo 90 de la Constitución; y, por otro, en razón de las condiciones de inviabilidad de un gobierno minoritario derivadas de las reglas de distribución de poderes desfavorables al Ejecutivo respecto del Legislativo, lo cual planteaba la necesidad de soluciones de compromiso. Esto es, se ponía en evidencia el riesgo de una paralizante *lógica de bloqueo y parálisis*. Y tercera señal, como he sugerido, por el reconocimiento y asunción, entre los protagonistas políticos, de un conjunto de reglas informales relacionadas en especial con la necesidad de pactos políticos como requisito de

alternancia en el poder y, más aún, como garantía de estabilidad democrática. Es decir, asumían los beneficios de una recíproca *lógica de concertación*.

Sobre esta base podemos ya ocuparnos del segundo cuerpo de condiciones político-institucionales que, sin duda, constituyen una pieza ineludible para comprender las lógicas de coalición: el comportamiento de los votantes. Me refiero básicamente al hecho de que durante el proceso de democratización considerado (1979-2002), en ninguna de las siete elecciones presidenciales[190] se produjo un ganador absoluto. Es decir, aquel requisito establecido de ganar elecciones no llegó a buen puerto en el régimen político boliviano. Teníamos entonces un escenario poselectoral en el que encontramos solo ganadores relativos (perdedores relativos, más bien), ninguno de los cuales podía acceder directamente al premio mayor: la presidencia y la vicepresidencia. Ganadores minoritarios con bancadas parlamentarias también minoritarias. Había aquí una elección pendiente que, como vimos, se trasladaba y resolvía en segunda vuelta congresal. Vayamos entonces al siguiente apartado.

2. Comportamiento electoral: ese constreñimiento

Con esa ironía que caracteriza su obra, el escritor guatemalteco Augusto Monterroso sostiene que la democracia no es un tigre de papel, sino "de papeleta". Con tal expresión toca la fibra más sensible del régimen democrático: las elecciones. Y es que si bien el sufragio constituye el momento cumbre del principio constitutivo de la soberanía popular en los Estados democráticos, expresa al mismo tiempo su limitación más evidente. En efecto. Nada más alejado de la democracia como ideal –el "poder popular"– que la sola ritualidad del voto ciudadano en elecciones periódicas para elegir gobernantes y representantes. Al mismo tiempo, nada más ineludible para la democracia representativa como realización que resolver el ejercicio del poder político por medio de la transmisión del poder, mecanismos electivos y reglas mayoritarias. El voto, pues, tanto como la calidad de la representación, encarna en sí mismo el principio de legitimidad de la democracia representativa. Por ello, la mirada hacia el proceso de formación de gobiernos de coalición no puede sino enfocarse en los comicios, que son su condición de origen. Observar el comportamiento electoral en Bolivia, pues, es lo que haremos en este apartado.

Como he señalado, la regla formal establecía que el binomio presidencial se elige directamente por mayoría absoluta de votos, esto es, el 50 por ciento más uno de los sufragios válidos en la elección popular. Como muestra el cuadro 26, en las siete elecciones realizadas entre 1979 y 2002, el promedio de votos obtenido por

190 No contamos las elecciones del año 1978 por la sencilla razón de que, como ya se dijo, fueron probadamente fraudulentas a favor del candidato oficial y, por tanto, tuvieron que anularse. Peor aún: devinieron en un golpe de Estado.

la candidatura ganadora es inferior al 30 por ciento, es decir, distante a más de 20 puntos porcentuales de la mayoría requerida. La victoria electoral más amplia se produjo en las difíciles elecciones de 1980, en pleno proceso de transición, con una mayoría relativa del 38,7 por ciento obtenida por el frente de izquierda, la Unidad Democrática Popular, encabezada por uno de los líderes históricos de la Revolución Nacional: Hernán Siles Zuazo. Votación histórica, si cabe, pues no se volvió a repetir en dos décadas de democracia. Peor todavía. En tres de las cuatro últimas elecciones efectuadas bajo el manto de la democracia pactada, los candidatos ganadores no obtuvieron ni siquiera una cuarta parte de la votación. Sus "mayorías", pues, fueron claramente minoritarias.

Constatamos entonces, como tendencia, la *barrera del voto*, lo cual exige destacar dos datos relevantes. El primero es que las elecciones bolivianas, si bien son participativas, no generaban un ganador absoluto, sino solamente ganadores relativos. El segundo dato, que las mayorías relativas fueron en promedio inferiores a un tercio de los sufragios y, en los dos últimos comicios de referencia (1997 y 2002), apenas lograron superar la quinta parte de la votación.[191] Tenemos entonces la primera característica del comportamiento electoral boliviano durante la democracia pactada: el *voto minoritario*. De ello da cuenta la tabla 4:

Tabla 4
Partidos ganadores de las elecciones nacionales
Relación votos - escaños (1979-2002)

Elecciones nacionales	% votos candidato ganador		% mayor bancada parlamentaria		
	Partido	%	Partido	%	Proporcionalidad
1979	UDP	35,97	MNR	40,76	+4.79
1980	UDP	38,74	UDP	36,31	- 2.43
1985	ADN	32,73	MNR	37,58	+ 4.85
1989	MNR	25,64	MNR	31,21	+ 5.57
1993	MNR	35,60	MNR	43,94	+ 8.34
1997	ADN	22,26	ADN	27,39	+ 5.13
2002	MNR	22,46	MNR	29,94	+ 7.48
Promedio		30,46		34,40	+ 3.94

Fuente: elaboración propia con datos de la Corte Nacional Electoral.

191 El supuesto es que las elecciones son transparentes y competitivas. Empero, uno de los problemas centrales que ha debido enfrentar el sistema electoral boliviano es el *fraude electoral*, para lo cual se implementaron una serie de reformas institucionales. Hay por lo menos tres hitos. El primero, a partir de las elecciones de 1979 y luego del escandaloso fraude producido en 1978, es el uso de la papeleta única multicolor y multisigno. El segundo, tras la manipulación del escrutinio realizada en 1989 por la "Banda de los Cuatro", la designación de personalidades independientes como autoridades del organismo electoral, lo cual evita su manejo partidario. Y tercero, el principio de preclusión y el escrutinio público y definitivo de los sufragios en cada una de las mesas de votación, a fin de evitar la anulación de mesas en función de cálculos e intereses partidarios.

Ahora bien, ¿cómo se traducía esto en la distribución de escaños en el Congreso Nacional? La tendencia era la misma. Las bancadas de los partidos (o alianzas) con mayor número de parlamentarios apenas sobrepasaban, en promedio, el tercio del total de congresales. La bancada más grande que consiguió una fuerza política es la del MNR en los comicios de 1993, cuando logró superar el 40 por ciento de los escaños. Demás está decir que esta situación fue excepcional, pues en general el partido ganador consignaba una bancada cuyo tamaño rondaba el treinta por ciento. Esto tiene consecuencias determinantes en la negociación poselectoral, como expondremos luego. Lo que ahora nos interesa señalar es que las bancadas resultantes de los procesos electorales estuvieron más lejos que cerca de alcanzar la mayoría absoluta. Esto último pese a que, como tendencia, las reglas de conversión de votos en escaños[192] favorecían a los ganadores relativos otorgándoles en porcentaje más congresales que los correspondientes a su porcentaje de votación, lo cual ocurrió en los cinco comicios realizados desde 1985. Es decir, había una ligera desproporcionalidad (del 6,2 por ciento en promedio) que benefició a los partidos grandes en desmedro de los partidos chicos.

Hemos observado votaciones que se expresan en preferencias minoritarias traducidas, a su vez, en bancadas también minoritarias. ¿Pero qué pasa con la distribución del voto? Las tablas 5 y 6 nos ayudarán en esta exploración.

Tabla 5
Resultados Elecciones Nacionales 1985-2002 (% obtenido)[193]

Elección / Partido	1985	1989	1993	1997	2002
MNR	30,17	25,64	35,60	18,19	22,46
ADN	32,73	25,11	AP 21,06	22,26	3,39
MIR	10,16	21,85		16,76	16,31
Condepa	—	12,22	14,31	17,15	0,37
UCS	—	—	13,72	16,10	5,51
MBL	—	—	5,36	3,08	(aliado MNR)
IU	0,73	8,09	0,97	3,71	—

192 Como ya señalamos, los senadores eran elegidos por listas partidarias en nueve circunscripciones departamentales: dos por mayoría y uno por minoría. Esta regla no varió en todo el período de referencia. La elección de diputados, en cambio, si bien respondía (responde) al criterio de representación proporcional, tuvo modificaciones en la fórmula electoral: hasta la reforma electoral de 1986 fue de doble cociente y restos mayores, luego se adoptó la fórmula Saint-Lagüe de divisores impares, y después se aplicó el sistema D'Hont de divisores continuos, que se mantiene en el presente. La otra reforma sustancial, aplicada desde las elecciones de 1997, es la elección de la mitad de los diputados en circunscripciones uninominales bajo un criterio mayoritario, dando lugar a un sistema electoral mixto.

193 Los porcentajes marcados en gris en esta tabla corresponden a los partidos "que cuentan" para cada período en la negociación poselectoral dada su importancia relativa traducida en número se escaños.

Elección / Partido	1985	1989	1993	1997	2002
MAS	—	—	—	—	20,94
NFR	—	—	—	(aliado ADN)	20,91
MIP	—	—	—	—	6,09
Otras candidaturas	26,21	7,09	8,98	2,75	4,02

Fuente: elaboración propia con datos de la Corte Nacional Electoral.

Tabla 6
Dispersión del voto (1979-2002)

Elecciones nacionales	Distancia entre 1° y 2° (en %)	Distancia entre 1° y 5° (en %)	Concentración voto (tres primeros)
1979	0,1	27,7	75,2
1980	18,6	35,7	87,4
1985	2,2	24,4	63,9
1989	0,5	15,9	65,3
1993	13,8	28,7	67,4
1997	4,1	6,2	57,7
2002	1,5	16,4	64,3
Promedio	5,6	21,5	65,7

Fuente: elaboración propia con datos de la Corte Nacional Electoral.

Los datos de la tabla 6 muestran con claridad que, con excepción del año 1993, cuando el MNR obtuvo una clara victoria electoral, en los demás comicios no solo dos (1985), sino tres (1989), cuatro (2002) y hasta cinco (1997) fuerzas políticas disputaron los sufragios ciudadanos con muy poca distancia entre ellas. Es decir, había una evidente tendencia a la *dispersión del voto* entre varias candidaturas. Una tendencia, además, creciente. En efecto, si en 1985 la competencia real por la presidencia fue bipartidista y en 1989 hubo un "triple empate", quizás fueron las elecciones de 1997 las que expresaron con mayor nitidez esta distribución desperdigada de las preferencias electorales, ya que no solo el ganador relativo obtuvo el menor porcentaje de votos de todos los comicios celebrados en democracia, sino que la distancia entre el primer candidato y el quinto fue de apenas el 6,2 por ciento. De algún modo esta tendencia se renovó en la siguiente elección (2002), donde se reconocieron cuatro fuerzas con respaldo más o menos parejo en las urnas (si bien, como expondremos luego, con sustanciales cambios en la composición del sistema de partidos).

Más todavía. Como puede observarse en el segundo cuadro, la diferencia de votos a favor del ganador relativo respecto del segundo, en promedio, es del 5,6 % (4,4 % considerando las elecciones desde 1985). Es decir, excepto las incuestionables distancias de 17 puntos en 1980 y casi 14 en 1993, en los otros comicios

la ventaja del primero es muy estrecha respecto de su seguidor (en dos ocasiones inferior al uno por ciento). El otro dato significativo es que las tres primeras candidaturas obtienen en promedio dos tercios de la votación, lo cual nos habla de una suerte de concentración del sufragio en los partidos tradicionales. Sea como fuere, lo que interesa señalar es que el sistema electoral no solo resultaba ineficaz para generar ganadores absolutos, sino también mostraba dificultad para producir ganadores relativos claros. Ello expresa el segundo rasgo del comportamiento electoral boliviano que aquí llamaré *voto desparramado*.

Sigamos con la exploración. ¿Qué pasa con la estabilidad del voto? ¿Las preferencias electorales se mantienen o cambian de una elección a otra? Aquí podemos encontrar dos tendencias aparentemente contradictorias. La primera señala que el voto boliviano permanecía geográficamente estable; la segunda, que su orientación era más bien cambiante. Esto es posible porque hacemos referencia a dos ámbitos distintos: la estructura ideológica del sufragio, por una parte; su expresión partidaria, por otra. Como ha demostrado Romero (1998: 287-310) en su minucioso estudio sobre la geografía electoral de Bolivia, ideológicamente se puede encontrar "la oposición entre la Bolivia del norte, del este y del extremo sur, favorable a las ideologías de derecha; contra la del oeste y el centro, inclinada más bien por la izquierda y los movimientos de protesta".[194]

En ese sentido, a reserva del debate sobre la pertinencia de la distinción izquierda-derecha y su variación en el tiempo, la estructura del voto es estable. Específicamente, durante el período observado, la derecha obtiene amplias victorias en los departamentos de Pando, Beni, Santa Cruz, el este de Chuquisaca, Tarija, el sudoeste de Oruro y el norte de La Paz. En tanto, la izquierda triunfa electoralmente, aunque con diferencias más bien estrechas en el Altiplano de La Paz, de Oruro y Potosí, en las provincias periféricas de Cochabamba y el centro de Chuquisaca (Romero, 1998: 293). Esta tendencia se expresó periodísticamente en la idea de las "dos Bolivias", lo cual puede observarse gráficamente si hacemos un mapeo de ganadores relativos por departamento en cada una de las siete elecciones nacionales. Veamos los cuadros 22 y 23 como constancia empírica.

194 Para sustentar esta afirmación, Romero (1998: 288-289) hace una comparación entre la votación del año 1951, previa a la Revolución Nacional del 52, y las votaciones del período 1979-1997. Geográficamente, su unidad de análisis son los departamentos y las provincias.

Cuadro 22
Orientación ideológica[195] del voto regional
Ganadores relativos por departamento[196] (1979-2002)

Elección / Departamento	1979	1980	1985	1989	1993	1997	2002	Izquierda / derecha
La Paz	Izquierda	Izquierda	Derecha	Izquierda	Derecha	Izquierda	Izquierda	5 / 2
Oruro	Derecha	Izquierda	Derecha	Izquierda	Derecha	Derecha	Izquierda	3 / 4
Potosí	Derecha	Izquierda	Derecha	Izquierda	Derecha	Izquierda	Izquierda	4 / 3
Cochabamba	Izquierda	Izquierda	Derecha	Derecha	Derecha	Derecha	Izquierda	3 / 4
Chuquisaca	Derecha	Izquierda	Derecha	Izquierda	Derecha	Izquierda	Derecha	3 / 4
Tarija	Derecha	Derecha	Derecha	Derecha	Derecha	Izquierda	Izquierda	2 / 5
Santa Cruz	Derecha	Derecha	Derecha	Derecha	Derecha	Derecha	Derecha	0 / 7
Beni	Derecha	Derecha	Derecha	Derecha	Derecha	Derecha	Derecha	0 / 7
Pando	Derecha	Derecha	Derecha	Derecha	Derecha	Derecha	Derecha	0 / 7
Izquierda / derecha	2 / 7	5/ 4	0 / 9	4 / 5	0 / 9	4 / 5	5 / 4	20 / 43
Ganador nacional	Izquierda		Derecha					2 / 5

Orientación ideológica	Victorias departamentales	
	N	%
Derecha	43	68,3 %
Izquierda	20	31,7 %
Total	63	100 %

Fuente: elaboración propia con datos de Romero (1998) y del *Atlas Electoral* del Órgano Electoral Plurinacional.

Como se puede observar, la derecha obtuvo cómodas victorias durante todo el período de referencia en al menos cuatro de los nueve departamentos, en tanto que la izquierda muestra triunfos parciales en los otros departamentos que constituyen los espacios más disputados en cada elección. También se puede ver que en los comicios de 1985 y 1993 la derecha ganó prácticamente en todos los departamentos, en tanto que la competencia fue más reñida en los restantes procesos. Finalmente, queda clara la inclinación del electorado boliviano hacia expresión políticas de centro derecha, sobre todo a partir de 1985, luego de la debacle de la izquierda en el gobierno de la UDP y la implementación de las políticas de estabilización y de ajuste estructural. Esto se aprecia, por un lado, en el hecho de que las fuerzas de derecha ganaron numéricamente en más de dos tercios de departamentos del total, en tanto que la izquierda tuvo que conformarse con victorias en menos de un tercio de los casos; y, por otro, en la evidencia de que los partidos de derecha ganaron las cinco elecciones nacionales de referencia, lo cual cambió de manera sustantiva a partir de los comicios del año 2005. Hasta aquí esta primera tendencia: la permanencia del voto, que tiene relación con la tercera característica del comportamiento electoral: el *voto regionalizado*.

195 Si bien constituye una simplificación y borra los matices, para efectos del análisis hemos dividido las expresiones políticas en dos polos: *izquierda*, en el que incluimos a la UDP, MIR, Condepa y MAS, y *derecha*, compuesto por el MNR, ADN y UCS.

196 Tomamos en cuenta al partido que ha ganado la primera mayoría de votos en cada departamento.

Pero he señalado que hay una segunda tendencia, la cual da cuenta del carácter más bien inconstante del voto considerando su orientación partidaria. Como nuestro estudio tiene que ver con los partidos políticos, esta es la característica del comportamiento electoral que puede resultar más interesante. Lo que pretendo señalar es que, pese a la permanencia de fondo de la estructura del sufragio en Bolivia dadas condiciones históricas así como factores de carácter regional y étnico-cultural, en la competencia partidaria específica encontramos más bien una inclinación a la volatilidad del voto. Me refiero a los cambios en las preferencias electorales que se producen temporalmente de una elección a otra, presentándonos como resultado un mapa heterogéneo y variable de ganadores relativos. Con pocas excepciones regionales, en la democracia pactada boliviana, los partidos no tenían electorados cautivos. Quizás en la decisión del votante primaban más otros factores tanto históricos como coyunturales, así como de liderazgo y la relación del partido con el gobierno saliente, a la hora de expresar sus preferencias electorales. Para sustentar esta afirmación veamos el cuadro 30:

Cuadro 23
Orientación partidaria del voto regional
Ganadores relativos por departamento[197] (1979-2002)

Departamento / Año elección	1979	1980	1985	1989	1993	1997	2002	Partidos ganadores
La Paz	UDP	UDP	ADN	Condepa	MNR	Condepa	MAS	5
Oruro	MNR	UDP	MNR	MIR	MNR	ADN	MAS	5
Potosí	MNR	UDP	MNR	MIR	MNR	MIR	MAS	4
Cochabamba	UDP	UDP	ADN	MNR	MNR	ADN	MAS	4
Chuquisaca	MNR	UDP	MNR	MIR	MNR	MIR	MNR	3
Tarija	MNR	MNR	MNR	MNR	MNR	MIR	MIR	2
Santa Cruz	MNR	MNR	MNR	MNR	MNR	UCS	MNR	2
Beni	MNR	MNR	MNR	ADN	MNR	ADN	MNR	2
Pando	MNR	MNR	MNR	ADN	ADN	ADN	MNR	2
Ganador nacional	UDP	UDP	ADN	MNR	MNR	ADN	MNR	3

Fuente: elaboración propia con datos de Romero (1998) y de la Corte Nacional Electoral.

Si tuviésemos que dar cuenta de la permanencia o variación del voto boliviano considerando a los ganadores relativos por departamento en cada una de las siete elecciones generales celebradas en el período analizado, difícilmente encontraremos una línea de estabilidad en las preferencias. Como puede verse, ningún partido político ha mantenido su victoria relativa en algún departamento durante todo el período (el más cercano es el MNR en Santa Cruz, pero perdió el invicto en 1997 con

197 Tomamos en cuenta al partido que ha ganado la primera mayoría de votos en cada uno de los nueve departamentos del país.

UCS). Al contrario, lo más habitual es la alternancia de preferencias de una elección a otra, ejercicio que en los departamentos de La Paz, Oruro, Potosí y Cochabamba es realmente cambiante. No ocurre lo mismo en los departamentos del oriente del país (Santa Cruz, Beni y Pando) ni en Tarija, donde la alternancia se dio solo entre dos fuerzas políticas. Si bien esta situación responde a factores causales que exceden el alcance de este estudio, lo que me interesa señalar con esta exploración es la cuarta característica del comportamiento electoral en Bolivia: el *voto infiel*.

Sigamos con nuestra caracterización del voto. La búsqueda, como he señalado, consiste en indagar de qué modo el comportamiento electoral contribuyó en la formación de coaliciones mayoritarias de gobierno. En ese propósito, el siguiente aspecto que debiéramos destacar es la orientación del sufragio en función de la diferencia entre oficialismo y oposición. De modo específico lo que interesa observar es si las fuerzas políticas de la coalición, en especial el partido del presidente, son recompensadas o más bien penadas por el electorado como respuesta a la gestión de gobierno. Los datos muestran una tendencia a la alternancia del voto. El supuesto es que los ciudadanos se inclinaron mayoritariamente a favor de candidaturas de la oposición más que del oficialismo (véase el cuadro 24).

Cuadro 24
Voto castigo al oficialismo (porcentajes)

Año	1985	1989	1993	1997	2002
Coalición de gobierno	MNR-ADN	MIR-ADN	MNR-UCS-MBL	ADN-MIR-UCS-Condepa	MNR-MIR-UCS
Partido / presidente	MNR Víctor Paz Estenssoro	MIR Jaime Paz Zamora	MNR Gonzalo Sánchez de Lozada	ADN Hugo Banzer Suárez	MNR Gonzalo Sánchez de Lozada
MNR	30,17	26,64 (cambio líder)[198]	35,60	18,19 (nuevo candidato)	
ADN	32.73	25,11	AP 21,06 (candidato común)	22,26	3,39 (nuevo candidato)
MIR		21.85		16,76	16,31
Condepa				17,15 (cambio líder)	0,37 (nuevo candidato)
UCS			13,72	16,10 (cambio líder)	5,51 (nuevo candidato)
MBL			5,36	3,08 (nuevo candidato)	
Partido del presidente	Opositor de la UDP	Opositor del Pacto por la Democracia	Opositor del Acuerdo Patriótico	Opositor del Pacto por la Gobernabilidad	Opositor de la "Megacoalición"

Fuente: elaboración propia con datos del *Atlas Electoral* del Órgano Electoral.

198 En este caso no es apropiado hablar de voto castigo al partido del presidente, toda vez que si bien el porcentaje de votación es menor al anterior, el MNR fue el ganador relativo de las elecciones de 1989.

La lectura del cuadro 24 nos revela algunos datos interesantes. El primero, de mayor relevancia, es que en ninguna de las cinco elecciones el nuevo presidente fue de un partido oficialista; es decir que, en todos los casos el partido del primer mandatario estuvo en la oposición en la gestión anterior. Esto da cuenta de la ya mencionada alternancia en el ejercicio del poder político. El segundo dato tiene que ver con el hecho de que, con dos excepciones (UCS en 1997 y el MIR en 2002), todos los partidos que formaron parte de la coalición de gobierno disminuyeron su caudal electoral en los comicios siguientes, en algunos casos muy levemente, pero en otros de manera dramática. Son por demás elocuentes las derrotas electorales del partido presidencial en los casos del Acuerdo Patriótico ADN-MIR en 1993 y del MNR en 1997, que perdieron cerca al 50 por ciento de su caudal electoral; y especialmente el de ADN el año 2002, que apenas logró un 15 por ciento del apoyo electoral que había obtenido en los comicios anteriores. Sin duda esta situación está relacionada con el cambio de liderazgo, por una parte,[199] y con la renovación de la candidatura debido a la no reelección inmediata, por otra.[200] Y suele traducirse en efectos negativos en términos de continuidad de las políticas públicas y cambios en los funcionarios de la administración pública en las que se conocen como "masacres blancas". En todo caso, lo que busco señalar con estos datos es la quinta característica del comportamiento electoral: el *voto castigo*.

Sin duda, este perfil electoral tiene relación directa con el sistema de partidos –del cual me ocuparé con amplitud en el siguiente apartado–, así como con las reglas de elección, es decir, el modo en que se cuentan los votos. Al respecto debemos destacar que en el sistema electoral boliviano, coexistían cuatro reglas principales para las elecciones nacionales.[201] La primera es por definición una regla de un solo ganador, toda vez que así lo exige la forma de gobierno presidencialista en la que el primer mandatario es elegido directamente como cabeza única e indiscutible del Poder Ejecutivo.[202] Específicamente, la regla prevista es la de la *mayoría absoluta*

199 En las elecciones de 1989, Gonzalo Sánchez de Lozada reemplazó al líder histórico del MNR, Víctor Paz Estenssoro, tanto por la imposibilidad de su reelección como por su avanzada edad. Los caudillos de Condepa, Carlos Palenque, y de UCS, Max Fernández, fueron sustituidos a su vez en las elecciones de 1997 porque ambos murieron inesperadamente. Lo propio ocurrió con el fundador de ADN, Hugo Banzer, quien murió en el ejercicio de la función presidencial. De los cinco partidos relevantes, el único que no había renovado su liderazgo es el MIR, con Jaime Paz a la cabeza.

200 La Constitución Política (art. 87) establecía que "el Presidente puede ser reelecto por una sola vez después de transcurrido cuando menos un período constitucional". Ello obliga a que el partido del presidente participe en las siguientes elecciones con un candidato que no sea su líder histórico. Esta regla cambió en la actual Constitución, habilitándose la reelección continua por una sola vez.

201 Entendemos por *sistema electoral* –con Lijphart (1994: 36)– al "conjunto de reglas de elección esencialmente inalteradas bajo las que se celebran una o más elecciones sucesivas".

202 En su reflexión sobre cómo se cuentan los votos, Colomer (2001: 81-157) distingue *reglas de un solo ganador*; entre las que incluye la unanimidad, las mayorías cualificadas, la mayoría

de sufragios válidos en circunscripción nacional única.[203] Es decir, las instituciones formales en Bolivia descartan la mayoría relativa simple,[204] por una parte, y las mayorías relativas cualificadas,[205] por otra. ¿Cambiarían las preferencias y los resultados electorales si se aplicara una de estas reglas en lugar de la vigente? Es probable, pero no tenemos modo de comprobarlo. En todo caso, durante la democracia pactada ninguno de los candidatos obtuvo el 40 o 45 por ciento de los votos requeridos por una mayoría especial. Y en cuanto al ganador relativo, se respetó de hecho esa posición dándole la presidencia en cuatro de las siete elecciones realizadas (1980, 1993, 1997 y 2002), lo que no ocurrió en las otras tres (1979, 1985 y 1989).

Las otras reglas tienen que ver con la conformación del Poder Legislativo, esto es, la conversión de votos en escaños. Para la Cámara Alta se aplicaba también una regla de un solo ganador: la mayoría relativa. El territorial nacional es dividido en nueve circunscripciones que corresponden a los nueve departamentos, en cada uno de las cuales se elegían tres senadores: dos por mayoría simple y uno por primera minoría (27 senadores en total). El criterio base de esta representación es de orden territorial, bajo el supuesto de que cada una de las regiones del país, con independencia de su tamaño, importancia económica y población, debe estar igualmente representada en el Senado. Aquí el elector no tenía nada que decidir directamente, pues los senadores eran (y aún lo son) elegidos por listas cerradas y bloqueadas de candidatos presentadas por los partidos o alianzas que compiten en los comicios.[206] Es decir, al votar por el binomio presidencial automáticamente se votaba por senadores. Ocurría lo propio con los diputados por circunscripción plurinominal, que eran elegidos en cada departamento.[207]

---

absoluta y la mayoría relativa; y *reglas de múltiples ganadores*, entre las que señala la representación proporcional y la formación de coaliciones multipartidarias en la Asamblea. El supuesto es que "cuanto más inclusiva es la regla, más consensual y eficiente, pero menos eficaz en la producción de resultados será" (86). El principio es que "los resultados obtenidos con reglas de múltiples ganadores tienden a ser más inclusivos, moderados y estables que los resultados obtenidos con reglas de un solo ganador" (133).

203 La exigencia es que, para convertirse en ganador el candidato debe obtener la mitad más uno de los sufragios. Esta regla electoral se utilizaba en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Haití, Perú, República Dominicana y Uruguay en 2003.

204 Según este criterio, el candidato que obtenga un voto más que sus competidores es reconocido como ganador de la presidencia. Esta regla electoral estaba vigente en Honduras, México, Panamá, Paraguay y Venezuela. Véase Colomer (2003).

205 Estas reglas, que prevén una mayoría especial (inferior al 50 por ciento) para la elección del presidente, se utilizaban en Argentina y Ecuador (mayoría del 45 % o del 40 % con diferencia de 10 % sobre el segundo), en Costa Rica (40 %) y en Nicaragua (45 %), al igual que en Bolivia desde las elecciones de 2009 Véase Chasquetti (2001).

206 Las listas de candidatos son *cerradas y bloqueadas* cuando no se puede incluir otros nombres que los ahí establecidos ni se puede modificar el orden definido en la lista.

207 "La distribución del total de escaños entre los departamentos se determina por ley en base al número de habitantes de cada uno de ellos, de acuerdo al último Censo Nacional de Población. Por equidad la ley asigna un número de escaños mínimo para los departamentos

Aquí, empero, para la asignación de escaños, se aplicaba una regla de múltiples ganadores: la representación proporcional. El criterio es que el número de diputados debía reflejar proporcionalmente la votación obtenida por cada partido. Ello es función, claro, como ya vimos, de la fórmula electoral que se aplique. Luego de haber utilizado el doble cociente (de restos mayores), así como el Sainte-Laguë (de divisores impares), el Código Electoral (art. 90) preveía la fórmula D'Hont (de divisores naturales continuos).[208] ¿Pero influyó todo esto en la orientación del voto? ¿Hubo algún "efecto mecánico" –si cabe– sobre el elector? No necesaria ni directamente, toda vez que se trataba de listas cerradas y la preferencia parecía inclinarse más bien hacia el binomio presidencial antes que a los candidatos a senadores y diputados.

No obstante, una importante reforma (1995) a la Constitución de 1967 modificó al menos parcialmente esta modalidad de "elección" de parlamentarios por lista partidaria, que la ciudadanía sintetizó en la expresión "se vota pero no se elige". Me refiero a la elección de la mitad de los diputados en circunscripciones uninominales (CPE 1967, art. 60).[209] Esta reforma, que respondió a una demanda de mayor representatividad del Congreso Nacional, permitió a los electores ejercer el derecho a elegir de modo directo a sus representantes. Para el efecto, naturalmente, se estableció una regla de un solo ganador: la mayoría relativa. En síntesis, el sistema electoral en Bolivia no era ni es solo mayoritario (que privilegia la gobernabilidad) ni solo proporcional (que privilegia la representatividad), sino de carácter *mixto*.[210] Esta combinación de elección por lista de presidente, vicepresidente, senadores y diputados plurinominales, por un lado, y elección directa de diputados uninominales, por otro –aplicada desde las elecciones generales de 1997–, generó un cambio relevante en la estructura del voto. Hablo de la transición desde el *voto categórico* (el votante solo puede dar su voto a un único partido) al *voto ordinal* (el votante puede dividir su voto entre dos o más partidos). Es decir,

---

con menor población y menor grado de desarrollo económico" (Constitución Política del Estado de 1967, art. 60). Para la adjudicación de diputaciones plurinominales, la legislación establecía una *barrera electoral* del tres por ciento del total de votos válidos a nivel nacional (Código Electoral, art. 181).

208 Para un desarrollo amplio de los sistemas electorales y fórmulas decisorias véase Lijphart (1994).

209 De los 130 diputados que componen la Cámara Baja, 68 eran elegidos en igual número de circunscripciones uninominales, en tanto los otros 62 diputados siguieron siendo elegidos en circunscripciones departamentales.

210 Para hacer referencia al sistema electoral boliviano se habla con frecuencia del "modelo alemán". Hay quienes, como Nohlen (1994: 112), no comparten esta identidad mixta y concibieron el caso boliviano de este período como un caso de sistema proporcional: el "personalizado con barrera legal", que combina escaños uninominales con el principio de representación proporcional, pero en el cual el porcentaje de escaños de cada partido se determina exclusivamente según el porcentaje de votos proporcional a nivel nacional.

estamos ante la posibilidad y ejercicio de una elección estratégica que permite al ciudadano votar por el candidato de un partido en una franja de la boleta electoral y por el candidato de un partido distinto en la otra franja.[211] Se trata, pues, de la potencialidad del *voto "cruzado"*.

Ahora bien, este conjunto de instituciones electorales –que fueron objeto de reformas y ajustes durante el período de referencia–, así como su expresión en resultados específicos para cada uno de los comicios, ¿incidieron en la participación de la ciudadanía o, más bien, la alejaron de los procesos electorales? Ya hemos señalado la importancia del *demos* para la democracia representativa. Más todavía. Si asumimos que "las elecciones no deciden las cuestiones por decidir, sino quién será el que las decida, es innegable que el verdadero poder del electorado es el poder de escoger a quien lo gobernará" (Sartori, 2003: 110). De ahí el carácter decisivo de las elecciones. No en vano la condición de concurrir como elector o elegible al ejercicio de los poderes públicos constituye un derecho fundacional de ciudadanía (CPE 1967, art. 40). Pero más allá de estas consideraciones formales, lo que interesa es exponer algunas tendencias respecto a la cuestión de quiénes pueden votar. Para ello propongo el Tabla 7:

Tabla 7
Participación electoral
Inscripción y voto en Bolivia (1979-2002)

Elección / Partido	1979	1980	1985	1989	1993	1997	2002	Promedio
INE (>21/18)[212] Potenciales votantes	Sin datos	2.525.000	3.010.002	3.268.925	3.715.189	4.146.717	4.680.172	—
Ciudadanos inscritos (Padrón electoral)	1.876.920	2.004.284	2.108.458	2.173.291	2.399.197	3.252.501	4,155.055	—
Porcentaje de inscripción	—	79,38 %	70,05 %	66,48 %	64,58 %	78,44 %	88,78 %	74,62 %
Ciudadanos no inscritos	—	520.716	901.544	1'095.634	1'315.992	894.216	525.117	—
Porcentaje de ausentismo[213]	—	20,62 %	29,95 %	33,52 %	35,42 %	21,56 %	11,22 %	25,38 %

211 No vamos a ocuparnos aquí de este tema pues excede los propósitos del estudio. Para un estudio detallado de la relación entre voto presidencial y voto uninominal véase el trabajo de Böhrt y Chávez (2002).

212 Según datos de población del Instituto Nacional de Estadística. Desde la reforma constitucional de 1995 pueden votar los mayores de 18 años cumplidos al día de las elecciones. Antes de esta reforma solo votaban los mayores de 21 años de edad.

213 La diferencia entre ausentismo y abstención es que el ausentismo hace referencia a los ciudadanos que siendo potenciales electores no se inscriben para votar, y el abstencionismo señala a los ciudadanos que estando inscritos en el Padrón Electoral no ejercen ese derecho. Por su parte, el porcentaje de invalidación refiere a los ciudadanos que habiendo acudido a las urnas a sufragar, no optan por ninguna candidatura y votan en blanco o nulo.

Elección / Partido	1979	1980	1985	1989	1993	1997	2002	Promedio
Ciudadanos votantes	1.693.333	1.489.484	1.745.929	1.587.135	1.726.168	2.321.117	2.994.065	
Porcentaje de concurrencia	90,21 %	74,32 %	82,81 %	73,03 %	71,95 %	71,36 %	72,06 %	76,53 %
Ciudadanos abstencionistas	183.587	514.800	362.529	586.156	673.029	931.384	1.160.990	
Porcentaje de abstención	9,78 %	25,68 %	17,19 %	26,97 %	28,05 %	28,64 %	27,94 %	23,46 %
Votos válidos[214]	1.469.477	1.309.034	1.521.174	1.421.355	1.642.965	2.177.171	2.778.808	
Porcentaje de elección	86,78 %	87,89 %	87,12 %	89,55 %	95,18 %	93,80 %	92,81 %	90,45 %
Votos no válidos	223.876	195.695	224.755	165.780	83.203	143.946	215.257	
Porcentaje de invalidación	13,22 %	13.14 %	12,87 %	10,44 %	4,82 %	6,20 %	7,19 %	9,70 %

Fuente: elaboración propia con datos del *Atlas Electoral* del Órgano Electoral Plurinacional.

Como se puede observar, la tabla 7 brinda al menos tres datos importantes respecto a la participación electoral en la democracia representativa boliviana. El primero es la relación entre *inscripción* y *ausentismo*, es decir, la medida en la que los ciudadanos constitucionalmente habilitados para ejercer el derecho al voto se registran en el padrón electoral para el efecto o no lo hacen. Desde la Revolución de 1952, el sufragio es universal en Bolivia.[215] En ese marco encontramos en promedio que tres de cada cuatro ciudadanos que pueden votar se registran para hacerlo. ¿Significa esto que uno de cada cuatro ciudadanos no cree en la democracia? Parece improbable una correlación entre ambas variables. En todo caso, es necesario considerar que la no inscripción responde también a limitaciones concretas como la falta de documento de identidad, la distancia de pobladores rurales y los problemas de comunicación en las comunidades indígenas. El dato relevante al respecto es que para las elecciones de 2002 se registró casi un noventa por ciento de inscripción. Ello contrasta paradójicamente con las encuestas de percepción del momento que muestran una creciente insatisfacción con el desempeño de la democracia.[216]

El siguiente dato tiene que ver con la relación entre *concurrencia* y *abstención*, esto es, la medida en que los ciudadanos registrados en el Padrón Electoral participan efectivamente con su voto durante la jornada electoral. Lo que interesa

214 No se contabilizan los votos blancos ni los votos nulos.

215 Ello significa que pueden votar todos los ciudadanos mayores de edad "sin distinción de raza, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen, condición económica o social, u otra cualquiera" (CPE 1967, art. 6).

216 Véanse al respecto los datos comparados para la región del Latinobarómetro. Para el caso boliviano del período de referencia remitimos a los estudios de cultura política realizados por la Corte Nacional Electoral (1999) y por Selligson (2000, 2001 y 2002).

destacar aquí es el nivel de abstencionismo electoral, toda vez que en Bolivia el voto es obligatorio. Observamos así que el menor nivel de abstención se produjo en las elecciones de 1979, con apenas un 10 por ciento, pero ese dato prácticamente se triplicó con un porcentaje cercano al 30 por ciento que se mantuvo constante en los cuatro comicios sucesivos desde 1989. El resultado es que siete de cada diez ciudadanos inscritos para votar acudieron efectivamente a las urnas.

Y el último dato se refiere a la relación entre *elección* e *invalidación*, es decir, la medida en que los ciudadanos que votan expresan su preferencia por alguna candidatura o si, más bien, no eligen a ninguno (voto en blanco) o anulan su voto. En este terreno encontramos que en promedio un noventa por ciento de los electores formularon un sufragio válido. En otras palabras, solo uno de cada diez invalidaron su voto, ya sea porque el elector no se siente representado por ninguna candidatura, ya porque expresa su repudio a la democracia puramente formal o, como suele ocurrir, por simple error en la modalidad de voto. Cabe destacar que, en las elecciones de 2002, tanto el porcentaje de abstención como el de elección se mantuvieron estables en comparación con procesos electorales anteriores: ni el cambio de reglas ni las nuevas candidaturas modificaron estas tendencias.

Hay una supuesta característica más del comportamiento electoral en Bolivia. Un aprendizaje, más bien. Me refiero al hecho de que los electores, asumiendo que ninguna candidatura accederá directamente a la presidencia y que por tanto serán necesarias negociaciones poselectorales entre los partidos con representación parlamentaria, orientarían sus preferencias de sufragio con la mira puesta en potenciales coaliciones de gobierno. La hipótesis señala que el elector busca asegurar la *utilidad del voto*, para lo cual practica un *voto estratégico*. O en palabras del exponente de esta perspectiva, el analista Carlos Toranzo (2002: entrevista): "la gente está eligiendo ya coaliciones, juega al as de coaliciones más viables, más cercanas al poder". Es decir, según esta afirmación, el electorado boliviano habría asimilado la lógica de coaliciones inaugurada en 1985 y ratificada en 1989, por lo cual votaría en consecuencia. Más allá de lo atractivo y discutible que pueda resultar este supuesto, que aquí dejo señalado, no disponemos de ninguna evidencia empírica que lo sostenga, por lo que mal haríamos en asumirlo como otra característica del comportamiento electoral.

Ahora bien, sobre la base de lo hasta aquí expuesto podemos ya concluir este apartado. Hemos identificado cinco características que, en conjunto, configuraron la segunda condición político-institucional de las lógicas de coalición que aquí nos convocan. No es mi propósito realizar un estudio sobre la orientación del sufragio ni, menos, presentar una suerte de geografía electoral o partidaria del voto. La intención específica de esta exploración tiene que ver con el porqué se forman coaliciones mayoritarias de gobierno en un presidencialismo multipartidario.

En ese sentido, con el respaldo de toda la información presentada y su análisis pertinente, podemos formular una primera respuesta, parcial, relacionada precisamente con el comportamiento de los votantes. Así, diré que la barrera electoral (voto minoritario que impide ganadores absolutos), la dispersión electoral (voto desparramado que limita victorias relativas claras) y la volatilidad electoral (voto infiel que niega a los partidos el respaldo de electorados cautivos) generaron como resultado una cualidad de la democracia pactada boliviana: la imposibilidad de gobiernos monocolor, de un solo partido, al menos hasta la elección de 2005. Me refiero a la ausencia de *gobiernos unificados*, los cuales se producen "cuando un solo partido político tiene poderes legislativos y ejecutivos absolutos" (Colomer, 2001: 164). Esta imposibilidad se mantuvo inalterable pese a las otras dos características expuestas: la permanencia electoral (voto regionalizado que expresa cierta estabilidad ideológica de las preferencias) y la alternancia electoral (voto castigo que favorece a las fuerzas políticas opositoras sin darles un respaldo mayoritario). Por supuesto que esto tiene relación directa con el sistema de partidos, como veremos más adelante.

La consecuencia de esta estructura del voto es que en el período de democratización que estamos observando (1979-2002) no se presentó ni implantó una *lógica del dominio de mayoría* en el que un solo partido controle el juego político de manera excluyente. Lo que tenemos, más bien, son *gobiernos horizontalmente divididos*, los cuales se forman "cuando varios partidos políticos tienen poder en instituciones relevantes" (Colomer, 2001: 179). Estamos entonces ante un escenario poselectoral en el que un conjunto de fuerzas políticas tiene presencia en el Poder Legislativo, con bancadas más o menos minoritarias, y en el que la elección principal, de la cabeza del Poder Ejecutivo (el presidente), aún está pendiente. Un escenario sin un partido político con mayoría absoluta que le permita decidir en solitario y, por tanto, necesitado de entendimientos con otras fuerzas políticas relevantes, lo cual constituía un importante incentivo para la cooperación.

Pero que el que exista un ambiente propicio para la cooperación no significa forzosamente que ese haya de ser el camino. Con frecuencia, más bien, ya se sabe, se opta por el conflicto. Es decir, la condición electoral que hemos visto impedía el dominio monocolor del sistema político, pero no puede decirnos si los actores relevantes, en especial los partidos pivote, escogerían un esquema minoritario de gobierno o alguna solución de compromiso. El comportamiento electoral por sí mismo, pues, convertido en constreñimiento, no produce coaliciones mayoritarias de gobierno.

Pero hay un tercer grupo de condiciones político-institucionales, que sin duda constituye referente fundamental, y acaso determinante, para comprender las lógicas de coalición. Hago referencia a los actores políticos y su desempeño estratégico e interacciones. Estamos hablando de los partidos políticos, esos protagonistas de la democracia pactada que ocuparán nuestra atención en el siguiente apartado.

3. Los actores existen: el multipartidismo

Hasta aquí hemos examinado las instituciones políticas específicas que constituían el presidencialismo "parlamentarizado" boliviano y, más aún, algunas reglas informales que estaban en la base de la democracia pactada. Asimismo, tomamos nota del comportamiento de los votantes, las reglas de decisión electoral y su correlato en la conversión de votos en gobernantes y representantes. Pero esta historia no estaría completa, y quizás hasta perdería sentido, si no hablamos de sus protagonistas: los partidos. Cierto que las fuerzas políticas están compuestas por individuos, ya sean jefes, dirigentes medios o militantes de base. Es evidente también que los partidos, por dentro, tienen subunidades, llámense corrientes, tendencias o fracciones. Y sin duda, en fin, como un todo, son organizaciones complejas, más o menos institucionalizadas, que interactúan con el ambiente. Todo eso es incontestable y mal haríamos en ignorarlo. Pero los partidos, en nuestro estudio, solo adquieren el rango de actores estratégicos de las coaliciones políticas en tanto se relacionan unos con otros, es decir, como parte de un todo mayor: el *sistema de partidos*. Por ello, en esta parte de la indagación, es tal sistema, en su formato y en su mecánica, el objeto que nos permitirá completar el mapa analítico acerca de las lógicas de coalición.

Volvamos a nuestro problema de investigación: ¿por qué se forman coaliciones de gobierno en un presidencialismo multipartidario? Está a la vista que la clase de sistema ya aparece como constante: *multipartidismo pluralista moderado*. No sistema de partido único, ni de partido hegemónico, ni siquiera de partido predominante, todo ellos reñidos por su propia naturaleza con la idea de coalición.[217] Tampoco sistema bipartidista, incompatible en sí mismo con la necesidad de pacto político toda vez que —como sostuvo Duverger hace más de seis décadas refiriéndose al dualismo—"un partido gobierna, el otro controla". Estamos ante un sistema multipartidario, el cual trae consigo, como carta de presentación, una configuración del poder específica. ¿En qué consiste? Sartori (1992: 161) nos propone las siguientes claves: "i) no es probable que ningún partido se acerque a, o por lo menos que mantenga, una mayoría absoluta; y, ii) la fuerza (o la debilidad) relativa de los partidos se puede clasificar conforme a su relativa indispensabilidad (o dispensabilidad) para las coaliciones y/o su capacidad potencial de intimidación

217 La clasificación corresponde a Sartori (1992). El sistema de *partido único* es aquel en el que "solo existe, y solo se permita que exista, un partido" (263). El sistema de *partido hegemónico* se presenta donde existe un partido hegemónico y una periferia de pequeños partidos secundarios, autorizados, subordinados, sin que haya una competencia oficial por el poder (277). Y el sistema de *partido predominante* es aquel en el que hay más de un partido pero "el mismo partido se las arregla para ganar, a lo largo del tiempo, una mayoría absoluta de los escaños en el Parlamento" (249). Los dos primeros son sistemas no competitivos, en tanto el tercero pertenece a la zona del pluralismo de partidos.

(chantaje)". Es precisamente este sistema de partidos, más o menos fragmentado, con mayor o menor polarización ideológica, el que encontraremos en el régimen político que nos ocupa. Pero antes de avanzar en su caracterización es imprescindible realizar una breve exploración histórica.

Lo primero que debiéramos señalar es que el sistema de partidos vigente en Bolivia durante la democracia pactada fue heredero del proceso de democratización; es decir, una estructura política nueva, acaso menor de edad. Si hubiese que hacer al respecto una reconstrucción gruesa, referencial, diríamos que después de la Revolución Nacional de 1952, y como producto de ésta, tuvimos un sistema de partido hegemónico, el MNR, en el cual habían otros partidos periféricos[218] e incluso elecciones periódicas pero no competencia política.[219] Este sistema, bajo la ideología dominante del Nacionalismo Revolucionario, se prolongó hasta 1964, año en el que un golpe de Estado del Gral. René Barrientos interrumpió el proceso, abriendo cauce a un prolongado período de gobiernos burocrático-autoritarios.[220] Tiempo de cuartelazos y dictaduras, unas más prolongadas que otras, este período, en el que ciertamente no hubo ni elecciones democráticas ni sistema de partidos, se extendió hasta el año 1978, que marca formalmente el inicio de la transición a la democracia. Pero la inexistencia de un sistema de partidos no significa que no hubiesen actores. Al contrario. En esta etapa encontramos dos actores centrales claramente enfrentados: las Fuerzas Armadas y la Central Obrera Bolivia. Militares versus sindicatos. "Expresiones corporativas a las que se subordinaban los partidos políticos, limitados al complot, a la resistencia clandestina o a la influencia en los círculos castrenses" (Mayorga, F., 2002: 60).

Así, la transición a la democracia trajo consigo una modificación sustancial en la representación política: el desplazamiento de la representación corporativa por la representación partidista. Como bien señala Mayorga, F. (2002), la democracia, por definición, implicó el repliegue de las Fuerzas Armadas; la competencia electoral, a su vez, provocó que los partidos políticos destronaran a los sindicatos de las funciones de mediación, representación y canalización de demandas. Más todavía. El sistema de partidos adquirió centralidad y protagonismo, al igual que

218 Los más relevantes, por lo menos por su participación en elecciones y la disputa política, son Falange Socialista Boliviana (FSB), el Partido Comunista de Bolivia (PCB) y el Partido Obrero Revolucionario (POR).

219 En este período, tras la adopción del voto universal, se celebraron tres elecciones, todas ellas con hegemónicas victorias del MNR: en 1956 Siles Zuazo ganó con el 82,34 % de los votos, en 1960 Paz Estenssoro obtuvo el 74,47 % y en 1964, en una reelección que marcaba la ruptura entre los caudillos de la Revolución y la caída del régimen, el mismo Paz Estenssoro triunfó con el 85,93 % de los sufragios en comicios donde fue el único candidato. (Véase Mesa, 1990: 141-146.)

220 Tras el golpe de Estado de 1964 todavía se realizan unas elecciones, el año 1966, orientadas básicamente a legitimar la presidencia de Barrientos, quien triunfa con el 61,61 % de los votos en unos comicios en los que se prohibió las candidaturas de los expresidentes Siles Zuazo y Paz Estenssoro del MNR.

el Parlamento y las elecciones periódicas como procedimiento para definir la titularidad del poder político. Y la evolución de la representación se tradujo en la inclusión de nuevas expresiones políticas, así como en una mayor representatividad de la diversidad regional y, parcialmente, étnico-cultural del país.

En este proceso es necesario distinguir dos momentos relacionados con la *fase fundacional* (Mayorga, F., 2002: 75) del sistema de partidos. El primero tiene que ver, como diría Mesa (1990: 127), con el período "más crítico e inestable de toda la historia de Bolivia, (que) se da entre 1978 y 1982 con un total de nueve gobiernos: siete *de facto* y dos constitucionales… a un promedio de un gobierno cada cinco meses y medio".[221] El segundo momento, a su vez, se vincula con el penoso gobierno democrático del frente de izquierda UDP (1982-85), cercado por una terrible crisis económica, hiperinflación, ingobernabilidad e hiperconflicto. El resultado es que el sistema de partidos, inaugurado formalmente en las elecciones nacionales de 1985, fue heredero directo de ambos antecedentes y escenarios de crisis: por una parte, la conquista de la democracia representativa como alternativa ante regímenes no democráticos; por otra, la ruina de la matriz estadocéntrica como antesala de un modelo neoliberal asentado en el mercado. El primer escenario dejaba fuera del juego institucional a los militares; el segundo, a los sindicatos y las debilitadas fuerzas políticas de izquierda. He ahí el multipartidismo de la democracia pactada en Bolivia.

Ahora bien, ¿cómo era este multipartidismo alojado en el ombligo mismo de las lógicas de coalición? A fin de comprender mejor el formato y la mecánica del sistema de partidos para todo el período de referencia que nos ocupa (1985-2003), conviene señalar tres circunstancias definitorias de su origen y consolidación. La primera es el desplazamiento de fuerzas políticas; la segunda, su asentamiento en un trípode dominante; y la tercera, la emergencia e inclusión de nuevos partidos. Para observar esto con mayor claridad propongo el cuadro 25:

Cuadro 25
Circunstancias fundacionales del sistema de partidos

Período	Transición a la Democracia				Consolidación de la Democracia	
Año elección / ubicación	1978	1979	1980	1982-1985	1985	1989
Primero	Elecciones anuladas por fraude	UDP 35,97 %	UDP 38,74 %	Gobierno de la UDP	ADN 32,73 %	MNR 25,64 %
Segundo		MNR 35,87 %	MNR 20,14 %		MNR 30,17 %	ADN 25,11 %
Tercero		ADN 14,87 %	ADN 16,82 %		MIR 10,16 %	MIR 21,85 %
Cuarto		PS-1 4,81 %	PS-1 8,70 %		MNRI 5,52 %	Condepa 12,22 %

Fuente: elaboración propia con datos de Mayorga, F. (2002) y del Atlas Electoral del Órgano Electoral Plurinacional.

221 Este período, como ya expusimos, va desde el derrocamiento del dictador Banzer hasta el inicio del gobierno democrático de Siles Zuazo.

Como se puede apreciar y ya ha sido señalado, el año 1985 marca un primer momento de inflexión precedido por el proceso de transición a la democracia (1978-82) y por el crítico gobierno de la UDP que culminó con la renuncia del presidente y la convocatoria adelantada de elecciones (1982-85). En esta primera etapa, el incipiente sistema de partidos que surgió como resultado del repliegue de las Fuerzas Armadas y las primeras tentativas de apertura democrática expresadas en tres elecciones consecutivas fallidas (en los años 1978, 1979 y 1980), se asentaba sobre cuatro fuerzas políticas con respaldo electoral: la UDP, frente de izquierda encabezado por Hernán Siles Zuazo;[222] el MNR, partido histórico de centro con Víctor Paz Estenssoro como jefe; ADN, expresión política de derecha creada por el exdictador Hugo Banzer Suárez; y el PS-1, partido socialista dirigido por el carismático Marcelo Quiroga Santa Cruz. Esta composición dominante del escenario electoral no podía ignorar, sin embargo, la incontrolable proliferación de pequeñas expresiones políticas, tantas que hasta se podría hablar de atomización del "sistema de partidos".[223]

Pero lo que interesa destacar, como primera circunstancia, es el *desplazamiento* de las fuerzas políticas. En efecto, si en el período de transición a la democracia la UDP aparecía como clara primera mayoría, luego de su desastrosa gestión de gobierno este frente de izquierda terminó prácticamente enterrado. En 1985 los sobrevivientes electorales fueron dos de sus componentes: el MIR y el MNRI, el último de los cuales desaparecería poco después. Es decir, de la UDP, primera fuerza, solo quedó el MIR, debilitada tercera fuerza. Por otra parte, el Partido Socialista, que entre 1979 y 1980 había duplicado su votación y se perfilaba nítidamente como opción de izquierda, se convirtió pronto en abortada experiencia tras el asesinato de su líder en julio de 1980.[224] Mientras tanto, el MNR y ADN, que durante el minoritario gobierno de la UDP desarrollaron una oposición parlamentaria obstructiva, salieron fortalecidos de este proceso. El saldo, para el propósito que aquí nos ocupa, es que el multipartidismo de las lógicas de coalición nació con una marcada inclinación, respaldada por el electorado, hacia partidos de centro derecha, con una izquierda minoritaria cuando no marginal.

---

222 La UDP (Unidad Democrática y Popular) estaba compuesta por el MNRI (Movimiento Nacionalista Revolucionario de Izquierda) de Siles Zuazo, uno de los líderes históricos de la Revolución Nacional; el MIR (Movimiento de Izquierda Revolucionaria) de Jaime Paz Zamora, partido fundado en 1971 para enfrentar la dictadura de Banzer; y el PCB (Partido Comunista de Bolivia), cuya presencia política data de los años cincuenta.

223 Gamarra (1992: 23) es elocuente al respecto: "cuando los militares levantaron las proscripciones, cerca de 70 partidos aparecieron en escena y fueron tantos que los bolivianos los bautizaron con el nombre de 'taxi-partidos', es decir, organizaciones tan pequeñas que sus convenciones podrían realizarse en un taxi".

224 Marcelo Quiroga Santa Cruz fue asesinado junto a otros importantes dirigentes políticos el 17 de julio de 1980 cuando se produjo el Golpe de Estado de García Meza, que impidió la previsible proclamación congresal de Siles Zuazo (UDP) como presidente tras su indiscutible victoria electoral. Quiroga Santa Cruz había adquirido notoriedad pública por el Juicio de Responsabilidades que inició en el Parlamento, en su calidad de diputado, contra la dictadura de Hugo Banzer.

La segunda circunstancia fundacional tiene que ver con el asentamiento de este emergente sistema de pluralismo en un *trípode partidista*, digamos, inamovible. Este armazón estaba compuesto por el MNR, ADN y el MIR, fuerzas políticas que durante el período de democracia pactada concentraron de manera hegemónica el potencial de gobierno (como partidos pivote) y decidieron la conformación de las coaliciones multipartidarias. Partidos tradicionales que, con iniciales distancias ideológicas entre ellos (sobre todo antes de 1985), fueron convergiendo hacia un centro político edificado sobre dos ejes: la democracia representativa y el neoliberalismo económico. Trípode partidista que representó hasta el año 2002 más de dos terceras partes de la votación popular y de los escaños en el Parlamento. Fuerzas políticas grandes, en fin, que en sucesivas alianzas por pares entre ellas sustentaron la lógica de coaliciones de gobierno y, por esa vía, la estabilidad democrática. Así pues, nuestro multipartidismo germinó afianzado en un soporte de tres pies.

Y llegamos a la tercera circunstancia, que de algún modo completa el mosaico del sistema de partidos de la democracia pactada. Me refiero a la irrupción de dos *fuerzas políticas neopopulistas:* Condepa y UCS. En principio contrarios al sistema político, ambos partidos fueron pronto y plenamente integrados en la competencia electoral, primero, y en las lógicas de coalición, después. Esta inclusión impidió el "riesgo de negación de la competencia electoral y el rasgo de desinstitucionalización de la política, con la consecuente desestructuración del sistema de partidos" (Mayorga, F., 2002: 69). Pronto se observó, más bien, su potencial electoral. Si bien ambos partidos surgieron en 1989, solo Condepa pudo participar en las elecciones nacionales en junio de ese año (logrando un importante cuarto lugar), pero ya ambas expresiones tuvieron destacada presencia electoral en los comicios municipales de diciembre de 1989: entre las dos obtuvieron nada menos que un tercio de la votación.

Ahora bien, ¿cuál es la característica de esta corriente neopopulista?[225] Con Fernando Mayorga (2002: 72) –quien se ha ocupado del tema con mayor profundidad–, podemos señalar para sintetizar, que quizás lo más relevante del neopopulismo en Bolivia sea que incidió positivamente en la consolidación del sistema de partidos y en la reforma estatal; y, como *estilo* de acción político-electoral, "fue tiñendo la política boliviana de ciertas modalidades típicas: la personalización de la representación política, el asistencialismo como rasgo de intercambio político y la interpelación de nuevas identidades políticas".[226] El multipartidismo de la democracia pactada, pues, supo bien –y pudo mejor– incorporar en su lógica, o

225 Según Fernando Mayorga (2002: 70), "el neopopulismo es una consecuencia no prevista de la transición a la democracia y de la mutación de la forma estatal, así como un factor de influencia en los rasgos que adopta la consolidación democrática y la reforma del Estado".

226 Debido a la influencia de Condepa y UCS, "la personalización tiene un *componente carismático*, el asistencialismo presenta una *dosis de emotividad* y las identidades políticas incorporadas presentan un *sesgo étnico-cultural*" (Mayorga, F., 2002: 72). Las cursivas son nuestras.

acaso neutralizar, a los partidos neopopulistas. Esto constituyó una señal de su capacidad para la inclusión de nuevas expresiones políticas, al menos hasta las elecciones generales del año 2002, que plantearon un escenario más bien polarizado.

Hasta aquí las tres circunstancias fundacionales cuyo resultado, acorde a nuestro problema de investigación, es que el sistema de partidos de pluralismo moderado –que emerge de las elecciones de 1985, se termina de armar en 1989 y se consolida en los comicios de 1993 y 1997– es un sistema configurado con la presencia hegemónica de tres partidos pivote articulados en torno al eje democracia-mercado y convergentes hacia el centro ideológico, el concurso relevante pero no decisorio de dos fuerzas neopopulistas integradas al escenario sistémico, y la débil aparición de expresiones de izquierda, moderada y radical, con disminuido respaldo electoral. He ahí la composición partidaria, los actores protagónicos, de la lógica del pacto político como mecanismo para elegir presidente en segunda vuelta congresal, asegurar que el Ejecutivo tenga respaldo mayoritario en el Legislativo y asumir responsabilidades compartidas de gobierno. Sobre esta base podemos ya realizar la caracterización del sistema de partidos para el período de referencia.

a) El formato: cuántos son

Según la muy conocida "cartografía en dos dimensiones" planteada por Sartori (1992), los sistemas de partidos se pueden identificar y diferenciar según dos criterios: el numérico y el de polarización ideológica. En el primer caso (cuántos partidos contiene el sistema), nos referimos al formato (la clase); en el segundo (cómo funciona el sistema), estamos ante la mecánica (el tipo). Veamos, con ayuda de las categorías sartorianas, el caso boliviano. En relación al *número de partidos*, he sostenido ya que se trata de un sistema multipartidario; es decir, de base, tiene más de dos partidos. Pero si en una frontera hablamos de un mínimo de tres partidos, en la otra asumimos que su máximo de componentes puede contarse, esto es, no llega al umbral de la "pauta atomizada".[227]

Aquí hay dos supuestos muy claros: el primero es que el número de partidos importa; el segundo, que sabemos cómo contarlos. Ahora bien, ¿por qué la variable numérica es primordial? Debido a que nos muestra algunas características esenciales del sistema político, a saber: a) el nivel de fragmentación o concentración del poder político,[228] b) el número de posibles "corrientes de interacción" que intervienen, c) la táctica de competencia y oposición de los partidos y d) el cómo de la formación de coaliciones de gobierno y su posible funcionamiento (véase

227 En su clasificación, Sartori (1992: 158) se refiere a la atomización para hacer referencia a aquel sistema que ha superado "un punto en el que ya no necesitamos una cuenta precisa, esto es, un umbral pasado el cual poco importa el número de partidos, sean 10, 20 o más".

228 "Como norma general, la existencia de pocos partidos indica poca fragmentación, mientras que muchos partidos indican una gran fragmentación" (Sartori, 1992: 157).

Sartori, 1992: 151). Convendremos en que no es poca cosa saber cuántos partidos tiene el sistema, si bien el asunto decisivo radica en saber cuáles son.

En ese sentido, el segundo supuesto trae consigo una complicación: ¿cómo contar a los partidos? O mejor: ¿qué partidos *importan?* Es evidente que no todos los partidos, por el solo hecho de existir, tienen igual relevancia ni peso estratégico equivalente en el sistema. Por ello es imprescindible establecer, como bien propone Sartori (1992: 152-157), un "criterio de (no) importancia". En principio parece indiscutible que el peso relativo de un partido, en el horizonte de la democracia representativa y en razón del ejercicio del poder político, depende del porcentaje de votación que haya obtenido en las elecciones y, más todavía, sobre esa base, con arreglo a las reglas pertinentes, del número de escaños que controle en el Congreso Nacional. Este dato cuantitativo de la fuerza parlamentaria de los partidos de algún modo permite observar, en la interacción entre los actores políticos, las dos condiciones que plantea Sartori (1992: 155) para (dejar de) contar a los partidos:[229] i) posibilidades de *coalición* y ii) posibilidades de *chantaje*.

Veamos nuestro multipartidismo de referencia. En principio, como en el proceso de democratización analizado ninguna fuerza electoral ni bancada parlamentaria fue mayoritaria, la importancia cuantitativa de los partidos puede ser comparada en términos de cuáles son más o menos minoritarios que otros. Este es un buen referente, pero registra variaciones entre una elección y la siguiente. Además, el mismo número de escaños puede ser significativo o inapreciable dependiendo del escenario específico en el que se considere. Por ello el criterio de (no) importancia no puede sino ser confrontado con las relaciones de fuerza relativas para cada período.

De ese modo podremos identificar el número de partidos relevantes considerando, por una parte, el potencial de gobierno, esto es, su incidencia en la formación de posibles coaliciones mayoritarias, y, por otra, la capacidad de intimidación, es decir, su impacto desde la oposición en la competencia política. En otras palabras: qué partidos tienen posibilidades reales de formar parte de la coalición de gobierno y, en caso de haber quedado fuera de la negociación o haberse autoexcluido del juego gubernamental, cuáles pueden influir decisivamente desde la oposición. Realizaremos la observación con el auxilio de datos sobre escaños por partido para cada período constitucional. La ventaja que tenemos para el análisis es que se trata de escenarios donde las coaliciones multipartidarias ya han sido formadas, por lo cual sabemos de antemano el resultado y no enfrentamos ninguna búsqueda de predicción.

229 Sartori (1996: 47) fundamenta dos *reglas* al respecto: a) un partido es irrelevante cuando nunca se le necesita o se le incluye en alguna coalición mayoritaria viable; y b) un partido es importante siempre que su existencia o creación afecte las tácticas de la contienda partidista. Y su conclusión es clara: "los partidos que carecen de ambos (potencial de coalición o potencial para presionar) no importan y no debe contárseles".

Tabla 8
Escenario en escaños. Comicios generales 1985

Elección 1985		
Partido	**Nº**	**%**
MNR	59	37,6
ADN	51	32,5
MIR	16	10,2
MNRI	8	5,1
MNRV	6	3,8
PS-1	5	3,2
FPU	4	2,5
PDC	3	1,9
FSB	3	1,9
MRTKL	2	1,3
Total	157	100 %

Fuente: elaboración propia en base a datos de la CNE.

En el proceso del año 1985 (véase la tabla 8), que como he sostenido marca el inicio de la democracia pactada en Bolivia, así como de la conformación del multipartidismo funcional para el efecto, vemos que de acuerdo a la presencia parlamentaria medida en el número de escaños, solo dos partidos cuentan y, por tanto, importan: el MNR y ADN. Ambos tienen posibilidades de coalición y de chantaje debido a que cada uno controla alrededor de un tercio de los escaños (el MNR, que obtuvo la presidencia, tiene los escaños necesarios para conservar el poder de veto). Si consideramos que MNR y ADN formaron una coalición parlamentaria oficialista, el resto de las fuerzas políticas parece quedar en una oposición irrelevante. Empero, hay un tercer partido: el MIR, que si bien tiene una bancada claramente minoritaria, puede ser incluido en las decisiones por su potencial electoral. Las otras siete fuerzas políticas, muy pequeñas, no cuentan (véase las tablas 9 y 10).

Tabla 9
Escenario en escaños. Comicios generales de 1989

Elección 1989		
Partido	**Nº**	**%**
MNR	49	31,2
ADN	46	29,3
MIR	41	26,1
Condepa	11	7,0
IU	10	6,4
Total	157	100 %

Fuente: elaboración propia en base a datos de la CNE.

En el escenario del año 1989 vemos claramente aquello que se llamó "triple empate", es decir, tres partidos políticos relevantes. En comparación con el período anterior, debe destacarse la disminución del número de partidos parlamentarios (de diez a solo cinco), como resultado de una reforma en las reglas de conversión de votos en escaños. También observamos que se consolida la presencia electoral del MNR y ADN, en tanto que el MIR ingresa ya con peso relativo propio al club de los partidos pivote de las coaliciones de gobierno. El MIR obtiene la presidencia con el respaldo de ADN en una coalición mayoritaria de gobierno. El MNR queda en la oposición con potencial de intimidación. En ese contexto, las otras dos fuerzas políticas, Condepa e IU, no cuentan porque, desde la oposición, no tenían potencial de chantaje. Su presencia es meritoria, empero, debido a que por primera vez participan en la competencia electoral, con apreciable resultado. Las siete fuerzas políticas que en 1985 aparecían como irrelevantes, cuatro años después no figuran en el juego parlamentario (véase la tabla 10).

Tabla 10
Escenario en escaños. Comicios generales de 1993

Elección 1993		
Partido	**Nº**	**%**
MNR	69	43,9
AP (ADN+MIR)	43	27,4
UCS	21	13,5
Condepa	14	8,9
MBL	7	4,5
EJE	1	0,6
ARBOL	1	0,6
IU	1	0,6
Total	157	100 %

Fuente: elaboración propia en base a datos de la CNE.

En el proceso del año 1993 tenemos una correlación de fuerzas distinta a la de 1989. El MNR obtiene una cómoda victoria electoral que le permite controlar cuatro de cada diez escaños en el Legislativo. Su potencial de gobierno es, pues, indiscutible. Las otras dos fuerzas relevantes: ADN y el MIR, mantienen su importancia parlamentaria, pero disminuida. Al participar aliadas en los comicios (como Acuerdo Patriótico) no lograron juntas el porcentaje de escaños que habían obtenido por separado en 1989. El número de partidos parlamentarios sube a nueve. Pero quizás el dato más relevante de este período sea la destacable presencia parlamentaria de las dos fuerzas políticas neopopulistas: UCS y Condepa (esta última ya con escaños en la elección anterior). Si bien su posibilidad de coalición no era determinante, ambas negociaron con el partido pivote (MNR) para

formar parte de la coalición de gobierno. Quedó finalmente UCS, quien, junto al minoritario MBL, contribuyó en la mayoría oficialista. Las tres fuerzas restantes (dos de ellas de izquierda) no cuentan (véase la tabla 10).

Tabla 11
Escenario en escaños. Comicios generales de 1997

Elección 1997		
Partido	**Nº (1985-2003)**	**%**
ADN	43	27,4
MNR	30	19,1
MIR	30	19,1
UCS	23	14,7
Condepa	22	14,0
MBL	5	3,1
IU	4	2,6
Total	157	100 %

Fuente: elaboración propia con datos de la CNE.

Llegamos al escenario más claro y quizás culminante del multipartidismo moderado de la democracia pactada boliviana: el año 1997. Como resultado de la cada vez más evidente dispersión del voto, tenemos un Legislativo con cinco fuerzas políticas relevantes: los tres partidos tradicionales y los dos partidos neopopulistas; todos ellos orientados hacia el centro ideológico y, por tanto, cada uno convertido en potencial socio de la coalición de gobierno.[230] Cinco fuerzas con bancadas medianas (ninguna de ellas llega a un tercio de los escaños), con apenas trece puntos de distancia entre la primera y la quinta. Un ámbito incluso calificado de "competencia política pentalateral" (Alcántara, 1999: 289). El resultado, como sabemos, fue la "Megacoalición" conformada por cuatro de esos cinco partidos, quedando el MNR en la oposición con limitada posibilidad de chantaje. Es también elocuente algo que se mantuvo como tendencia y aquí se expresa claramente: la limitada fuerza electoral de los partidos de izquierda y, desde la oposición, su reconfirmada no importancia (véase la tabla 11).

Así pues, para el año 1997 tenemos un multipartidismo con cinco fuerzas políticas relevantes (que cuentan en el sistema); es decir, un multipartidismo que, por su número, es de *pluralismo limitado* (tiene *entre* tres y cinco partidos con "utilidad de coalición" y, si cabe, en menor medida, "capacidad de intimidación"). Este dato es fundamental ya que si bien nuestro sistema se ubica dentro de la zona

230 Este escenario, trazado ya en 1993, corresponde a la fase del sistema de partidos que Mayorga, F. (2001 y 2002) considera "de estabilidad", caracterizada por la reforma integral del Estado y la plena articulación del neopopulismo

del multipartidismo, no llega a ser un sistema de pluralismo extremo (no supera el punto crítico de *entre* cinco y seis partidos importantes).[231] Esto significa que hay poca fragmentación y, por tanto, la competencia partidaria no está polarizada. Pluralismo limitado, entonces, como protagonista de las lógicas de coalición. Pero todavía nos falta observar un escenario, el quinto y último para este análisis: el proceso de 2002 (véase la tabla 12).

Tabla 12
Escenario en escaños. Comicios generales de 2002

Elección 2002		
Partido	**Nº**	**%**
MNR	47	29,9
MAS	35	22,3
MIR	31	19,7
NFR	27	17,3
MIP	6	3,8
ADN	5	3,2
UCS	5	3,2
PS	1	0,6
Condepa	0	0,0
Total	157	100 %

Fuente: elaboración propia con datos de la CNE.

A primera vista parecería que hay un error. ¿Qué ha pasado con ese multipartidismo de las cinco fuerzas políticas? ¿Dónde quedaron el robusto trípode tradicional y sus dos compañeros de ruta neopopulistas? No existe equívoco, sino cambio. Un abultado cambio, por cierto, al menos en la composición del sistema de partidos. En efecto. Si comparamos este escenario parlamentario con el anterior, vemos en principio que de los tres partidos pivote hegemónicos desde 1985 solo quedan dos (MNR y MIR), pues el tercero (ADN) ha perdido su importancia. Advertimos luego que las dos fuerzas del neopopulismo, fundamentales para la estabilidad del sistema, también dejaron de contar (UCS con una bancada mínima y Condepa sin un solo parlamentario). En compensación, hay doble novedad: por una parte, la irrupción como segunda fuerza del Movimiento al Socialismo (MAS), expresión política de izquierda más polar; por otra, la presencia como cuarta bancada (tercera en votación) de la Nueva Fuerza Republicana (NFR), fuerza con discurso neopopulista.

231 Cuando Sartori (1992: 164-165) se refiere a la clase de sistema de *pluralismo extremo*, en realidad sostiene que "la frontera no está *en* cinco (ni en seis), sino *en torno* a cinco o seis". La cuestión realmente decisiva, que empero el autor no fundamenta suficientemente, es que "las interacciones entre más de cinco partidos tienden a producir una mecánica diferente que las interacciones entre cinco partidos o menos".

Así pues, las elecciones de 2002 trajeron consigo sustanciales modificaciones y desplazamientos. Para empezar, de los cinco partidos importantes solo cuentan dos con posibilidad efectiva de coalición: MNR y MIR, justo los dos que se aliaron en la coalición de gobierno.[232] Son algo así como los sobrevivientes de la anterior correlación de fuerzas. Pero hay otras dos expresiones políticas que no solo tuvieron potencial o al menos utilidad de coalición sino que ejercieron una clara oposición y obtuvieron un claro potencial de intimidación. Más todavía, como veremos más adelante, alteraron la dirección de la competencia que desde 1985 se caracterizó por ser centrípeta. En ese horizonte, el otro dato fundamental tiene que ver con la relevancia de una fuerza de izquierda en el escenario parlamentario. Si en los cuatro anteriores períodos constitucionales las bancadas de las expresiones políticas de izquierda fueron mínimas (su techo se registra el año 1989, con diez diputados para la IU), ahora nos encontramos con una vigorosa presencia (en número) que incluye no solo diputados sino, por primera vez, senadores. Con la advertencia de que las fuerzas del año 2002 no fueron consideradas necesariamente partidos políticos, sino "instrumentos político de los movimientos sociales" –de base social principalmente indígena y campesina– que alcanzaron expresión parlamentaria (MAS y MIP). En síntesis, tenemos "un cambio notable del sistema por la desaparición y declinación de algunos de sus componentes y el surgimiento de otros, lo cual equivale a una metamorfosis pero no a una disolución" (Mayorga, R. A., 2002: 77).

Una metamorfosis del sistema de partidos, en efecto. Algo así como un seísmo que dejó en pie a unos y derrumbó a otros. Una maremoto que trajo nuevos protagonistas hacia las playas partidarias. Pero si nos atenemos al criterio numérico, ¿cambió realmente el multipartidismo boliviano? Por paradójico que parezca, la respuesta es negativa: el sistema de partidos siguió siendo de pluralismo limitado, esto es, entre tres y cinco partidos que cuentan. Para decirlo con más precisión: en el escenario poselectoral del año 2002 hubo cuatro fuerzas importantes con posibilidades de coalición y de chantaje. Podemos hablar entonces, para todo el período de referencia (1985-2002), de una continuidad en cuanto al número de partidos. Ello puede observarse con claridad en la tabla 13, que da cuenta de un dato más duro: el *número efectivo de partidos* (*NEP*).[233]

232 Con sus cinco diputados, UCS también fue parte de la coalición de gobierno e incluso pudo tener relevancia por la estrecha mayoría parlamentaria formada con sus votos. Pero no la consideramos como partido que cuenta porque no aparece como partido pivote y, en otras condiciones, sería prescindible.

233 El número efectivo de partidos (NEP) es una medida del peso efectivo de los partidos propuesta por Laakso y Taagapera (1979, citados en Lijphart, 1987: 68), a partir de la consideración de la votación electoral o del número de escaños obtenidos por cada partido (véase Chasquetti, 2001: 354).

Tabla 13
Número efectivo de partidos
Partidos parlamentarios en Bolivia (1985-2002)

Año elección	1985	1989	1993	1997	2002	Promedio
Número efectivo de partidos	4,31	3,92	4,28	5,50	4,35	4,47

Fuente: Alcántara (1999: 298), Chasquetti (2001: 355) y datos oficiales CNE.

Los datos de la tabla 13 son por demás elocuentes. Bastará decir que el período de la democracia pactada en Bolivia se inició (1985) casi con el mismo NEP que el registrado en 2002. Hubo una ligera caída en 1989 y un leve ascenso en 1997, pero en promedio la frontera del pluralismo limitado se mantuvo sin modificaciones. Lo que mostró ajustes y variaciones, en especial en el proceso 2002, fueron los componentes de ese número efectivo de partidos. Ello nos remite otra vez a la constatación de que es importante saber *cuántos* partidos tiene el sistema —y más aún convenir normas para contarlos—, pero nuestra indagación estaría incompleta, cuando no sesgada, si no sabemos *cuáles*. En otras palabras: es condición necesaria conocer el formato del sistema de partidos (la clase: multipartidismo limitado), pero sobre esa base el siguiente reto radica en explorar cómo funciona el sistema, cuál es su mecánica (el tipo). Bien dice Sartori (1992: 162) que "el formato no interesa sino en la medida en que afecta a la mecánica". Más todavía: se trata de estudiar "cómo se relaciona la *clase*, que denota el formato, con el *tipo*, que connota las propiedades" del sistema. De ello me ocuparé en el siguiente punto, no sin antes dejar constancia comparativa y sintética de la importancia relativa de los partidos en la tabla 14, que resume las anteriores:

Tabla 14
Partidos que Importan[234]
Posibilidades de coalición y de chantaje (1985-2002)

Elección / Partido	1985	1989	1993	1997	2002
MNR	37,6	31,2	43,9	19,1	29,9
ADN	32,5	29,3	27,4	27,4	3,2
MIR	10,2	26,1		19,1	19,7
UCS			13,4	14,7	3,2
Condepa		7,0	8,9	14,0	0,0
MAS					22,3
NFR					17,3

234 Los partidos marcados en gris oscuro son los partidos que cuentan, en tanto que los marcados en gris claro vendrían a ser como "medios partidos", que carecen del potencial decisivo de los otros pero tampoco son insignificantes como los señalados en los cuadros sin gris. Por ello registramos dos y medio en 1985 y cuatro (tres partidos enteros y dos medios) en 1993.

Elección / Partido	1985	1989	1993	1997	2002
IU		6,4	0,6	2,6	
MBL			4,5	3,1	
MIP					3,8
Otros	19,7		1,3		0,6
Partidos que importan	Dos y medio	Tres	Cuatro	Cinco	Cuatro

Fuente: elaboración propia con datos de la Corte Nacional Electoral.

b) La mecánica: cómo funciona

El segundo criterio planteado por Sartori (1992 y 1996) para caracterizar a los sistemas de partidos es la *polarización ideológica*. El supuesto es que la clasificación numérica, que en el bloque multipartidario nos permitía distinguir entre pluralismo limitado y pluralismo extremo, es insuficiente para observar la *dispersión* del poder, ya sea polarizada o segmentada. En ese sentido, el politólogo italiano introduce la variable ideológica para obtener tipos de multipartidismo: si las comunidades políticas segmentadas "están fragmentadas pero no polarizadas, se atribuirán al tipo de pluralismo (ideológicamente) moderado; si están fragmentadas y polarizadas, es evidente que pertenecen al tipo de pluralismo (ideológicamente) polarizado" (1992: 160). Estas diferencias entre clases y tipos de pluralismo pueden observarse en el gráfico 5:

Gráfico 5
Clases y tipos de multipartidismo

			Criterio numérico	
			Poca fragmentación (entre 3 y 5 partidos)	*Mucha fragmentación (más de 5 partidos)*
			Clase	
			Pluralismo limitado	Pluralismo extremo
Polarización ideológica	*No polarizado*	Tipo	Pluralismo moderado	
	Polarizado		Pluralismo polarizado	

Fuente: elaboración propia con base en Sartori (1992 y 1994).

En el anterior acápite he fundamentado que, en razón del número de partidos relevantes, el multipartidismo de la democracia pactada boliviana correspondía a la clase de pluralismo limitado. ¿Qué ocurre cuando introducimos la variable ideológica? Podemos sostener que *hasta* el año 2002 el sistema de partidos se ubicó en el tipo de pluralismo moderado (la zona gris del gráfico 5). Veamos por qué. En principio, como bien recuerda Sartori (1992: 223), es evidente que a diferencia del bipartidismo (que genera gobiernos monocolor) y del pluralismo extremo (que supone la polarización del sistema con el riesgo de atomización), el sistema de pluralismo moderado se caracteriza por los *gobiernos de coalición*. El supuesto, está visto, es que ningún partido alcanza la mayoría absoluta de votos/escaños y, a fin de evitar un gobierno minoritario (que se supone débil aunque puede ser duradero), el partido pivote debe compartir el poder. A ese resultado contribuyen un conjunto de condiciones electorales, políticas e institucionales.

Además de su rasgo distintivo de conducir a la formación de coaliciones mayoritarias de gobierno, el pluralismo moderado se identifica, en su *mecánica*, por un conjunto de características distintivas: el predominio de una competencia política centrípeta, la ausencia de partidos antisistema importantes y/o grandes, la inexistencia de oposiciones bilaterales (todos los partidos se orientan hacia el gobierno), una distancia ideológica relativamente pequeña entre sus partidos importantes (el sistema *no* está polarizado) y una política más bien moderada (véase Sartori: 1992: 223-225).[235] Por lo que hasta aquí hemos podido constatar convendremos en que el multipartidismo boliviano del período 1985-2002 tiene, con ligeras variaciones entre uno y otro período constitucional, todas esas características. Si tomamos como referencia el escenario del año 1997 –que es el más representativo de este modelo–, observamos lo siguiente:

– La competencia política entre los cinco partidos relevantes es centrípeta, ya que todos ellos convergen ideológicamente en el eje democracia representativa (con la gobernabilidad como valor) y neoliberalismo económico (con la estabilidad macroeconómica como premisa). Esto es evidente tanto para el trípode tradicional MNR-ADN-MIR, entre los que pueden registrarse importantes coincidencias programáticas, como para el bloque neopopulista UCS-Condepa, ambos plenamente articulados a las pautas de funcionamiento del sistema político.
– No existen partidos antisistema[236] con la fuerza suficiente (parlamentaria o extra-parlamentaria) para incidir en la orientación de la competencia y de las

235 Sartori (1992: 224-225) hace referencia también a la configuración de *coalición bipolar* como una característica del pluralismo moderado. La idea es que en lugar de dos partidos (como en el sistema bipartidista) lo que existen son "alineaciones bipolares de coaliciones alternativas". Esta característica no se presenta en la democracia pactada boliviana.

236 Un partido es considerado *antisistema* cuando, por una parte, no solo busca el cambio de gobierno, sino también del régimen político; y, por otra, desarrolla una oposición "por principio" y no por cuestiones específicas.

decisiones del gobierno. La bancada de la Izquierda Unida (IU), conformada en 1997 por dirigentes cocaleros que podrían asumirse como antisistema, tenía apenas cuatro diputados en una Cámara compuesta por 130 miembros, y carecía de presencia en el Senado.

– Todos y cada uno de los cinco partidos estaban disponibles para conformar coaliciones de gobierno, tanto así que cuatro de ellos, con ADN como partido pivote, se unieron en la inicial coalición oficialista para alcanzar una inédita mayoría parlamentaria de dos tercios en ambas cámaras legislativas. Debido a ello quedó en el camino la otra opción de coalición con el MNR como partido pivote. Lo relevante, en todo caso, es que los cinco tenían potencial (y disponibilidad) de gobierno.
– Es evidente que el sistema de partidos no estaba polarizado en 1997, pues como ya señalamos había una importante proximidad ideológica entre las cinco fuerzas políticas que cuentan. En ninguno de ellos se registran fisuras profundas ni severos cuestionamientos a la legitimidad del régimen político democrático ni tampoco a la esencia del modelo económico neoliberal. Las enemistades y distancias, que en efecto existen, son más bien de orden personal entre los dirigentes y de historia partidaria. Esta ausencia de polarización permite escenarios de concertación política y genera una interacción política moderada.

Podemos sostener entonces que este sistema de partidos de pluralismo limitado y moderado se mantuvo inalterable *hasta* las elecciones de 2002, año de importantes cambios en la composición de las fuerzas parlamentarias. Ahora bien, habiendo asumido que el formato (entre tres y cinco partidos que cuentan) no registró variaciones, ¿qué pasa con la mecánica, esto es, el funcionamiento del sistema en razón del criterio de polarización ideológica? Aquí se presentan transformaciones decisivas. Hay argumentos para sostener que la principal consecuencia de los comicios de junio de 2002 en el sistema de partidos, como tendencia, fue el tránsito de un pluralismo moderado, con las características que hemos visto, a un pluralismo más bien polarizado, con los rasgos de origen que veremos enseguida.

¿Cuáles son las características distintivas del *pluralismo polarizado?* Recurramos nuevamente a Sartori (1992: 163-183), quien identifica las siguientes: la presencia de partidos antisistema importantes, que buscan socavar la legitimidad del régimen político al que se oponen y están en desacuerdo acerca de los principios y las cuestiones fundamentales;[237] la potencial prevalencia de los impulsos centrífugos

237 "Un partido antisistema no cambiaría –aunque pudiera– el gobierno, sino el propio sistema de gobierno. Su oposición no es una 'oposición por cuestiones concretas', sino una 'oposición por principio'". No debe confundirse partido antisistema, que puede funcionar desde dentro como desde fuera, con partido "extrasistema" (Sartori, 1992: 166-167).

sobre los centrípetos, con un debilitamiento del centro; la presencia de oposiciones irresponsables sustentadas en el hecho de que los partidos de los extremos, que se oponen al sistema, están excluidos de la alternancia en el poder;[238] y la polarización del sistema, expresada en una mayor distancia ideológica entre las fuerzas relevantes, lo que se traduce en fisuras profundas, consensos muy escasos cuando no inexistentes y renovados cuestionamientos al sistema.[239] Al parecer el transfigurado multipartidismo boliviano presentaba algunas señales que apuntaron hacia la polarización del sistema. Si bien no es nuestro propósito evaluar la nueva mecánica del sistema de partidos, resulta pertinente al menos ensayar algunas consideraciones –a beneficio de inventario– funcionales al problema de investigación:

– Si hasta 2002 no habían partidos antisistema que contaban, en el proceso electoral de ese año encontramos al menos una fuerza política de importancia (segunda en votación y en escaños): el MAS, que declara por principio su oposición al régimen democrático representativo y, en ese sentido, altera la dirección de la competencia política hacia una lógica de confrontación tanto parlamentaria como a través de los movimientos sociales que representa. Así, con una bancada de 27 diputados y 8 senadores, el MAS (aliado con el minoritario pero igual antisistema MIP), planteó una clara oposición ideológica no solo ante el gobierno, sino ante el propio sistema político del cual, empero, formaba parte.[240]
– La presencia relevante del MAS planteó un escenario de interacción política con fuertes impulsos centrífugos que debilitaron el otrora centro ideológico democrático neoliberal. En ese horizonte fue decisivo, como bien señala Mayorga, R. A. (2002: 82), "el resurgimiento de clivajes étnico-culturales".[241] Es decir, si antes los cinco partidos relevantes convergían en una misma trayectoria, con tendencia a una competencia centrípeta, en 2002 una de las cuatro fuerzas parlamentarias que cuentan parecía mirar en otra dirección.

238 El supuesto es que el acceso al gobierno se limita únicamente a los partidos de centro izquierda y/o de centro derecha; por ello, los extremos, con pocas esperanzas de gobernar están motivados a realizar una oposición permanente e irresponsable.

239 Sartori señala otras características del pluralismo polarizado que no las consideramos en esta reflexión al no ser funcionales a nuestro propósito comparativo. Me refiero a la existencia de oposiciones bilaterales, la ocupación del centro métrico del sistema y la política de superoferta.

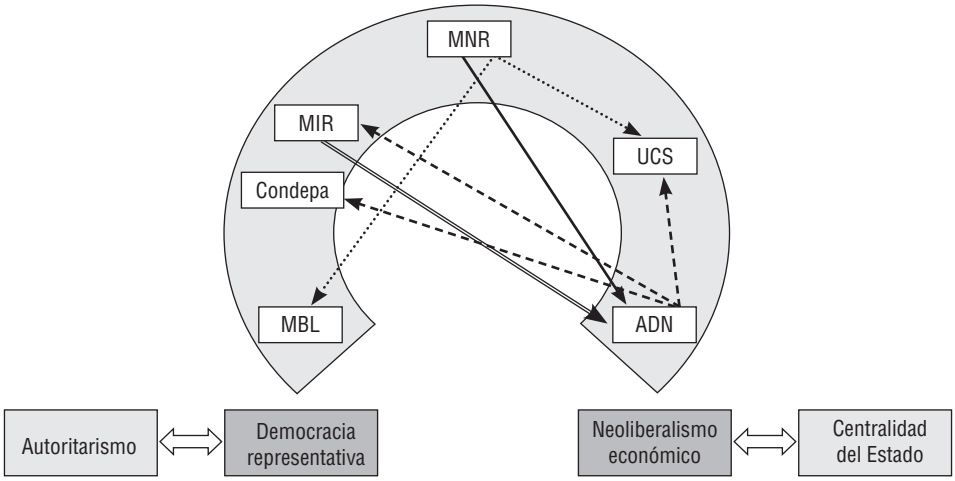
240 Cuando esta investigación fue escrita entre 2002 y 2003, estaba en debate si el MAS era un partido político o siquiera pretendía serlo. Según Toranzo (2002: entrevista), por ejemplo, antes que partido el MAS era un sindicato. Para uno de los intelectuales próximos al MAS de entonces, Quiroga A. (2002: entrevista), se trataba de un instrumento político de los movimientos sociales. Y el máximo dirigente del MAS, Evo Morales (2002: entrevista), diría que no son partido, sino movimiento antineoliberal.

241 Según Mayorga, R. A. (2002: 84), "el problema fundamental que plantean el MAS y el MIP radica en sus orientaciones radicales y hostiles a la democracia representativa así como en su capacidad de movilización social con la cual pretenden desestabilizar el sistema político".

– Si en los cuatro anteriores procesos poselectorales de la democracia pactada los partidos con posibilidad de coalición –sean o no partidos pivote– estaban dispuestos a formar parte de la mayoría oficialista, en el escenario poselectoral 2002 un partido pivote (MAS) y un partido con potencial de gobierno (NFR) optaron por la oposición, asumiéndose excluidos del poder bajo las reglas del juego entonces vigentes.
– Con un partido antisistema relevante e impulsos centrífugos, el multipartidismo se encaminó hacia un cauce de polarización. Así, resulta claro que el oficialismo y la oposición tendieron a combatirse con argumentos ideológicos. Y el dato evidente es que la proximidad del pasado se convirtió en distancia ideológica, con permanentes cuestionamientos y reservas sobre la legitimidad tanto del gobierno como del propio sistema. En tal contexto la concertación política estuvo ausente y la interacción política tendió a ser más radical.

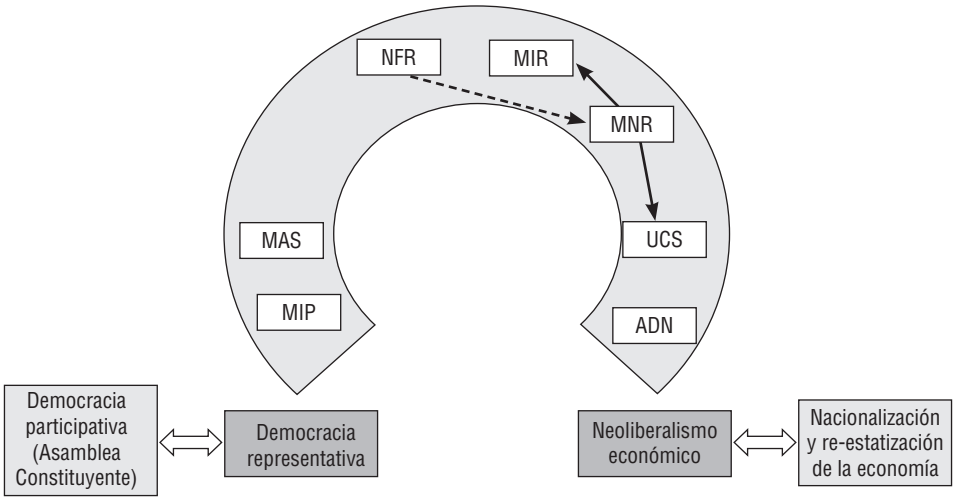
Así las cosas, al observar la mecánica del sistema de partidos resultante de los comicios del 2002, podemos sostener que ese pluralismo limitado en su formato y moderado en su funcionamiento que predominó en el período precedente (1985-2002), se encaminó hacia un sistema multipartidario con poca fragmentación pero polarizado. Este cambio, más allá de que sea o signifique una descomposición o una recomposición del sistema de partidos, influyó directamente en la lógica del pacto político y, más aún, en las estrategias de coalición. Esta variación en la ubicación ideológica se puede percibir en los gráficos 6 y 7:

Gráfico 6
Ubicación ideológica en el sistema de partidos
Período de la Democracia Pactada: 1985-2002



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 7
Ubicación ideológica en el sistema de partidos
Proceso de crisis e inflexión: 2002-2003



Fuente: elaboración propia.

Concluimos así la caracterización del multipartidismo de la democracia pactada boliviana según el criterio de la polarización ideológica. Si bien no disponemos de indicadores para medir la distancia ideológica entre los partidos del sistema y menos aún la intensidad ideológica,[242] podemos presentar un no menos útil inventario de la *ubicación ideológica* de las fuerzas políticas en los dos escenarios parlamentarios de referencia. Para ordenar el espacio ideológico recurrimos a la lógica de herradura propuesta por Mayorga, F. (2002: 79-80).[243] La idea es que el espectro político está cruzado por dos clivajes: uno que opone la democracia representativa al autoritarismo y el otro que opone el neoliberalismo económico a la centralidad del Estado. Estos clivajes hacen referencia a la doble transición que, partiendo de regímenes políticos no democráticos y modelos de desarrollo sustentados en el Estado, culminan en la convergencia entre democracia y mercado. La ubicación de los partidos tiene que ver con su mayor proximidad a uno u otro de los ejes. ¿Corresponde esta ubicación a la que podría plantearse en una dimensión izquierda-derecha? De algún modo hay concordancia, como puede comprobarse examinando la ubicación espacial para cada período que expusimos

242 La *distancia ideológica* hace referencia al "ámbito general del espectro ideológico de cualquier comunidad política dada", en tanto que la *intensidad ideológica* da cuenta de "la temperatura o el afecto de un contexto ideológico dado" (Sartori, 1992: 159).

243 Esta imagen es retomada del ejercicio realizado por Antezana (1983) para el eje Nacionalismo Revolucionario (NR), el cual a su vez se remonta a una propuesta del francés Jean-Pierre Faye.

en el anterior apartado. Pero más que la distinción ideológica entre izquierda y derecha, lo que aquí nos interesa es la ubicación relativa de las fuerzas políticas unas respecto de otras.

En ese marco, la primera herradura, que se inauguró en 1985 y fue configurándose hasta consolidarse en 1997 y ponerse en entredicho con las movilizaciones sociales del año 2000, presenta las seis fuerzas políticas que formaron parte, al menos una vez, de coaliciones de gobierno. Los tres partidos señalados con negrita constituyen el *tríptico pivote* del sistema (véase el gráfico 6). El MNR, partido tres veces titular de la presidencia, se ubica en el centro ideológico, dejando a ADN a su derecha y al MIR a su izquierda. Los dos partidos neopopulistas se ubican en posiciones intermedias: UCS en una suerte de centro derecha (entre el MNR y ADN), y Condepa a la izquierda del MIR. La última fuerza representada es el MBL, situado con inclinación en lo que sería una débil izquierda. Ahora bien, las flechas indican la composición de las cuatro coaliciones políticas formadas en este período: MNR-ADN con la línea recta, MIR-ADN con la línea doble, MNR-UCS-MBL con la línea punteada y ADN-MIR-UCS-Condepa con las líneas separadas. El resultado es que casi todos han sido socios entre ellos alguna vez. Las excepciones, entre los cinco partidos relevantes, eran MNR-MIR y MNR-Condepa. Pluralismo moderado, en fin, competencia política centrípeta.

Veamos la segunda herradura, que corresponde al proceso de crisis e inflexión del escenario poselectoral 2002. De entrada la modificación que resalta es la relacionada con los clivajes. En efecto. Si antes la democracia representativa expresaba una clara conquista respecto a los regímenes burocrático-autoritarios del pasado, aquí se opone a lo que sería una demanda de democracia participativa (o directa), contenida como discurso en la exigencia de una Asamblea Constituyente. En el otro extremo, si antes el neoliberalismo económico (y su apuesta por el Estado mínimo) se contraponía a la versión local del Estado de Bienestar, la apuesta parecía concentrarse entonces en un enfrentamiento entre la opción por una economía de mercado y un remozado retorno al Estado fuerte con intervención en la economía y nacionalizaciones (para empezar, de los hidrocarburos). (Véase el gráfico 7). Es evidente que no incluimos un tercer clivaje: el étnico-cultural, que, siendo relevante, rompería nuestro esquema comparativo y plantearía dificultades de graficación.

En ese marco, con la presencia casi marginal de ADN y UCS, así como la desaparición del escenario parlamentario de Condepa y MBL, la segunda herradura muestra una estructura más bien *cuadrangular*. Tenemos entonces un desplazamiento del MNR hacia el centro derecha y la emergencia de la neopopulista NFR ubicada a la izquierda del MIR. Por otra parte, vemos el otro extremo poblado por dos fuerzas políticas: MAS y MIP, la primera de ellas con importancia. En este nuevo escenario la coalición de gobierno se concentró en principio en pactos entre los partidos sobrevivientes del anterior contexto (formándose la "coalición

pendiente" entre MNR y MIR, con la posterior inclusión de UCS), en tanto que las fuerzas emergentes se mantuvieron en la oposición (la NFR durante un año solamente). La flecha punteada da cuenta del ingreso de la NFR a la coalición de gobierno. Si asumimos que ADN suele votar en concordancia con el oficialismo, teníamos un escenario en el cual la oposición se reduce a los instrumentos políticos de los movimientos sociales, con una mayor tendencia a la polarización, toda vez que ya no existía la oposición más bien moderada de la NFR.

Así las cosas, y para finalizar esta parte de la exposición, si hubiese que sintetizar la crisis e inflexión del sistema de partidos en un solo fenómeno podríamos señalar que si antes, por definición, "todas las coaliciones eran posibles", es decir, todos los partidos relevantes se asumían como potenciales socios de la mayoría oficialista con arreglo a la correlación de fuerzas, los intereses de poder, las circunstancias y su convergencia en el eje democracia-mercado; lo que cambió es precisamente la *disponibilidad de coalición*, ya sea porque algunas fuerzas políticas relevantes no tenían interés en formar parte del Gobierno, expusieron una visión negativa del pacto como sinónimo de "corrupción política" o debido a que determinadas coaliciones no eran ideológicamente viables. De ello nos ocuparemos ampliamente en la parte final del libro.

Lo que interesa destacar es que a la hora de pensar en las lógicas de coalición o, mejor, en las condiciones político-institucionales del pacto político en democracia, la polarización ideológica del sistema de partidos puede resultar decisiva cuando no determinante. Para decirlo en otras palabras: no es suficiente que los partidos que cuentan tengan posibilidad de coligarse, es imprescindible también que estén dispuestos a hacerlo. Más todavía: debieran existir al menos puentes de concertación de políticas públicas entre las fuerzas del oficialismo y de la oposición. Sobre esta base podemos trasladarnos, sin atajos, a las *estrategias de coalición*, discusión que abordaremos en lo que sigue en una suerte de observatorio del proceso de negociación poselectoral 2002.

TERCERA PARTE
Estrategias de coalición

Con el Compromiso por Bolivia, la Primera Dama soy yo.

Juegos de poder compartido

El proceso 2002 en Bolivia: crisis e inflexión

O bien impones tu idea o bien te la imponen.
Nos guste o no, ésa es la disyuntiva.
Siempre hay fuerzas enfrentadas y, por ello,
a menos que se tenga un gusto desmesurado por la subordinación,
uno siempre está en guerra.

Philip Roth. *El animal moribundo*

Si tuviésemos que representar gráficamente el sentido de las estrategias de coalición, nada más útil que recurrir a la metáfora de la caja negra: por un lado ingresan determinados insumos, ahí dentro pasan cosas de las que poco sabemos y por el otro lado sale un producto específico. Tanto los insumos como el producto están a la vista, para quien quiera observarlos. El engranaje de la caja, en cambio, sus laberintos, por definición, adquieren el rango de misterio para el gran público. Nunca absoluto, claro, porque la caja, por muy negra que sea, tiene rendijas, produce ruido, se expone a sí misma. Y hay intereses encontrados, negociación, disputas. Por eso la interacción de la caja con el ambiente puede ser decisiva. No es para menos. Para empezar, la caja está a tiempo completo bajo los reflectores mediáticos y, digamos, la expectativa ciudadana. Y hace declaraciones, desliza mensajes, tiene gargantas profundas. Sin olvidar las presiones a las que está sometida. Así, el misterio, si no descifrado en todo, puede al menos reconstruirse parcialmente. Jamás será una caja de cristal, cierto, pero tampoco una impenetrable caja fuerte. Por eso podemos intentar observarla y decir algo de lo que ocurre allí dentro. Tal es el sentido y propósito de esta exploración.

Veamos. Nuestro insumo es un conjunto de reglas, formales e informales, que actúan a modo de incentivos y constreñimientos: las reglas que hemos asociado a la especificidad boliviana del presidencialismo parlamentarizado. Constituye insumo también el veredicto electoral, según determinadas tendencias de comportamiento del voto, que define a los ganadores minoritarios y establece la fortaleza relativa de cada competidor medida en escaños. Y es insumo finalmente la particular interacción de los protagonistas, que aquí hemos identificado con el sistema de partidos. El resultado del proceso, en tanto, es la formación de una coalición mayoritaria de gobierno. Ahora bien, ¿qué pasa ahí en medio? ¿Cuáles

son las estrategias de negociación que despliegan los actores relevantes, con arreglo a las condiciones político-institucionales, para lograr sus propósitos y obtener ventajas en el juego poselectoral?

Sabemos que de las muchas coaliciones potenciales, viables, en caso de haber resultado, solamente se formará una. Con determinada orientación y componentes. Si asumimos que las reglas del juego señalan que el premio mayor es indivisible, entonces solo uno de los dos finalistas –en nuestro anterior y particular balotaje congresal del período de referencia– podrá obtener la presidencia y la vicepresidencia de la República. Pero necesita socios. Uno, dos, los que hagan falta. Y es que se trata de un juego de poder compartido. Hay otros premios. El supuesto es que los actores importantes, o al menos una parte significativa de ellos, están dispuestos a coligarse. Nada de ello, sin embargo, es garantía de final feliz. El juego puede entramparse, quedar a medio camino, fracasar. Hay cláusulas, prevenciones, pero el resultado depende de los protagonistas y sus estrategias. La caja negra, crisol político, requiere la mezcla de colores partidarios para generar un pacto de mayoría.

En el proceso 2002 en Bolivia –del cual hemos dado noticia y algunas claves en la segunda parte del libro–, en ese juego poselectoral, hubo resultado. La caja negra produjo una nueva coalición política. La quinta consecutiva desde que, en 1985, echara a andar la democracia pactada. Hubo producto, cierto, pero el juego ya no era el mismo. Digamos que se había vuelto más exigente. De alto rendimiento. A diferencia del pasado, algunos actores relevantes decidieron no participar. Al menos no según las cláusulas oficiales. Además, veinte años después, los insumos traían más de una sorpresa. La polarización ideológica, entre lo más relevante; el cuestionamiento a los cimientos mismos del orden político vigente. Lo suficiente para desbaratar el tablero y despertar viejos fantasmas. El trauma de ingobernabilidad, por ejemplo, la amenaza de un gobierno minoritario. Así, en la agitada caja, pese a las acumuladas reservas de certeza, esa vez deambuló también la incertidumbre. Y pronósticos de crisis, claro, prematuras salvas de colapso o, según se vea, de renovación. Pero más temprano que tarde hubo resultado, una vez más. La lógica del pacto político recordó su mayoría de edad y sentó presencia. De la caja negra salió una coalición de gobierno multipartidaria y mayoritaria.

Ahora bien, una vez integrada formal y públicamente la coalición, ¿termina el juego? Termina *ese* juego, el de la formación del pacto mayoritario, el de la negociación poselectoral: el *bargaining game*. Y empieza *otro* juego –o la segunda parte del anterior–. Un juego más acotado y, quizás, menos visible. Una especie de olimpiada interna, competitiva, entre los nóveles socios de la coalición de gobierno. Un juego con sus propias reglas. Habiéndose ya definido quién es el competidor que se queda con el premio mayor, el trofeo del torneo, resta por definir cómo se distribuyen las medallas. No solo cuántas para cada uno, sino también cuáles. Porque ha de saberse que existe un cupo limitado de medallas y,

por supuesto, no todas son iguales. Las de oro siempre serán las más apetecidas. Aquí también el juego admite diferentes grados de dificultad. Puede ser muy simple, casi innecesario. O puede volverse oscuro y complejo, casi sin resolución. Ello depende de muchos factores, pero quizás el decisivo sea el tamaño del partido pivote respecto del tamaño de su socio. O socios, porque puede haber más de uno, lo cual también incide en la transacción. También es importante la visión de país y el programa de gobierno que vayan a prevalecer. Sobre esa base se distribuyen las medallas/cuotas de poder (cargos) y las medallas/cuotas de programa (políticas). Olimpiada de largo aliento, que se prolonga hasta la disolución misma del juego cuando cumple su ciclo. Es el juego de construcción de la coalición de gobierno, el del intercambio pospacto: el *building game*.

Hasta aquí la metáfora del juego y la caja negra y las olimpiadas especiales. ¿Qué sigue? Si en la primera parte de este libro, con la marca de los peligros del presidencialismo, discutimos la pertinencia de las coaliciones políticas como puntal de estabilidad democrática, y en la segunda, con la mirada puesta en el presidencialismo multipartidario boliviano, examinamos las lógicas de coalición y sus condiciones político-institucionales, en esta tercera y última parte la pretensión es más específica: indagar analíticamente el proceso de negociación y construcción de una coalición mayoritaria de gobierno, la que se produjo el año 2002 en Bolivia, la última de la democracia pactada. Más que búsqueda, entonces, lo que propongo es un recuento. Las elecciones nacionales definieron quiénes serían los protagonistas y éstos interactuaron según su peso relativo, ubicación e intereses. Y con arreglo a las circunstancias. Si la prueba es la capacidad para generar coaliciones mayoritarias, el presidencialismo parlamentarizado pasó un nuevo examen. La coalición fue formada e incluso sumó luego un nuevo socio (agosto de 2003) que le otorgó mayoría especial de dos tercios en el Congreso. El sistema de partidos, en fin, soportó un fuerte remezón y aún no sabía, en esa coyuntura, cómo se iba a recomponer (o descomponer, en clave pesimista). Tras dos décadas de democracia pactada en Bolivia, quinta prueba, hubo tablero político-partidario renovado.

De todo eso me gustará dar cuenta en las siguientes páginas. El propósito es abordar una experiencia concreta de pacto político y analizarla como proceso, contrastándola de modo referencial con algunas previsiones de la teoría y con la memoria corta de anteriores coaliciones mayoritarias formadas en Bolivia. Así pues, armados con el arsenal teórico de la primera parte, los instrumentos analíticos y comparativos de la segunda, y la evidencia empírica sistematizada en el trabajo de campo, en lo que sigue me ocuparé de retratar las *estrategias de coalición* desplegadas por los protagonistas en el proceso 2002. Adopto para ello, como reto expositivo, la voz de un narrador-testigo.

El problema de investigación que guía esta tercera parte tiene que ver con la pregunta acerca de *cómo* se forma una coalición mayoritaria de gobierno en las

condiciones político-institucionales de un presidencialismo multipartidario como el boliviano. El supuesto es que si bien las reglas formales, las tendencias del voto, el formato del sistema de partidos y la mecánica de interacción entre los actores políticos inducen a la cooperación y al pacto, no garantizan necesariamente un resultado, y menos todavía nos informan acerca del modo en que éste se produce. Ello debido a que el proceso de formación de las coaliciones responde a un conjunto de factores más bien específicos que no pueden identificarse sino en la arena misma de la negociación poselectoral. Lo que quiero mostrar, entonces, son las diferentes estrategias de coalición combinadas, sucesivas y cambiantes, adoptadas por los actores partidarios relevantes, que condicionaron finalmente el resultado que aquí nos ocupa: la formación de una coalición mayoritaria como condición necesaria, pero no suficiente, de estabilidad democrática. Lo que sigue es una invitación a observar y reconstruir analíticamente algunos de los hilos más finos de este proceso.

I
Andares del proceso poselectoral de negociación

¡Ya hay coalicioooóón! ¡Ya hay coalicioooóón! Esta noticia, puesta aquí en boca de un voceador de periódicos, equivale a decir que el proceso de negociación poselectoral ha concluido. En otras palabras: uno de los partidos pivote logró pactar con otro partido, o los que hayan sido necesarios, para formar una coalición mayoritaria. Hay así un compromiso asumido, que puede o no traducirse en algún documento de referencia, por el cual los nuevos socios acuerdan perseguir metas comunes y reúnen recursos partidarios para concretarlas. El pacto, cuyo nacimiento es de conocimiento público, puede expresarse en dos niveles: una coalición parlamentaria, como mínimo, que convierte los escaños de las fuerzas coligadas en mayoría oficialista en el Legislativo; y una coalición de gobierno, que implica la presencia directa de los miembros de la coalición en el Poder Ejecutivo. Previamente, como requisito constitucional de investidura, los socios mayoritarios deberán elegir y proclamar al presidente y vicepresidente en el Congreso Nacional. Ya hay resultado, entonces. La primera parte del juego, la del *bargaining*, llegó a buen puerto. Pero más allá del anuncio y descripción de este final previsto, lo que me interesa indagar es *cómo* se arribó a esa solución de compromiso; es decir, al menos, explorar los principales requisitos y condiciones que configuraron el escenario de negociación, así como las estrategias generales desplegadas por los actores que cuentan.

Lo primero que debiéramos definir para observar el proceso de formación de una coalición de gobierno es hasta dónde resulta necesario retroceder en el tiempo político para intentar explicarla. Es decir, cuáles son los *antecedentes* más directos, pero también los más remotos, que podrían contribuir a entender no solo las condiciones y el curso de la negociación, sino también su resultado. En principio podemos convenir en que el referente ineludible, digamos concluyente,

son las elecciones nacionales y el modo en que se distribuyen los votos válidos entre las candidaturas en competencia. Es decir, de manera formal, el proceso de coalición se inicia el día mismo de los comicios, al concluir la jornada, cuando se conoce informativamente (ni siquiera con carácter oficial) el porcentaje de sufragios obtenidos por las principales fuerzas políticas contendientes, así como la previsión de escaños que habrán de ser obtenidos. Así pues, este andamio, por definición, es poselectoral.

Pero hay otros antecedentes, más o menos decisivos, que siendo parte del proceso, se producen con anterioridad al ejercicio del voto. Conviene mencionar, al menos, dos de ellos. El primero es la postulación de las candidaturas, requisito sujeto a reglas y plazos que implica, por una parte, un momento de competencia interna entre las fracciones partidarias y, por otra, la posibilidad de alianzas electorales entre dos o más fuerzas políticas o, lo más frecuente, la adhesión de socios pequeños o simbólicos bajo la sigla de un candidato relevante. Hay aquí una lógica de *unidad e inclusión*. El otro referente se ubica en el más o menos prolongado y agresivo desarrollo de la campaña electoral. En esta etapa los contendientes tienen que diferenciarse entre sí, lo cual implica proclamar virtudes propias y exponer vicios ajenos. En ello intervienen no solo la personalización del binomio presidencial y el menú de ofertas electorales, sino también los previsibles antagonismos entre las fuerzas con mayor opción de victoria. La lógica, entonces, es de *diferenciación y disputa*.

Ambos referentes provocarán aproximaciones y/o distanciamientos que más adelante, si acaso, serán puestos en la mesa de negociación y pueden incidir en el curso del resultado. Así, es pertinente sospechar que en la dinámica del proceso preelectoral, cuya duración promedio oscila entre cuatro y seis meses, pueden ya configurarse alianzas potenciales y, más todavía, pactos reticentes, cuya confirmación poselectoral estará sujeta a los resultados de la votación y los escenarios de negociación que vayan a plantearse. No es posible saber con certeza, empero, al final del camino, cuán determinantes o superfluos habrán sido estos prematuros coqueteos y discordias entre las fuerzas políticas en competencia.

Sea como fuere, esto es historia inmediata. Pero existen antecedentes de más larga data. Para entender las estrategias de coalición de una coyuntura particular podemos remontarnos, por ejemplo, a la observación de cómo se desarrollaron anteriores procesos de negociación poselectoral y de qué modo actuaron los protagonistas. El supuesto, en palabras de Axelrod (1986: 22), es que cada actor (en este caso partido político) "tiene capacidad para reconocer a los otros jugadores y para recordar cómo han interactuado hasta el momento". Es decir, los contendientes despliegan dos destrezas relevantes: de *reconocimiento* y de *memoria*. Y ello porque lo más probable es que algunos de ellos ya se hayan encontrado antes en un escenario de interacción o, si no lo hicieron, tienen al menos información sobre la historia de cada uno de los contrincantes. Hay entonces un supuesto de aprendizaje en

los actores relevantes. En todo caso, es evidente que estos antecedentes, sin bien constituyen importantes contraseñas, no permiten saber con seguridad ni menos predecir cuál será la conducta de los actores en un nuevo proceso. En general puede asumirse como supuesto que existe un amplio margen de incertidumbre sobre lo que harán los otros contendientes.

Pero así como el pasado se inmiscuye con rango más o menos decisivo en el resultado en curso, podemos convenir en que los protagonistas, la mayoría de ellos, asumen que, más adelante, volverán a encontrarse. Esto es, ejercitan una tercera destreza relevante: de *previsión*. Volvamos a Axelrod (1986: 23): "las elecciones que hoy se hagan no solo determinan el resultado de esta jugada, sino que pueden influir también en las decisiones posteriores que tomen los jugadores". Es claro que esta incidencia del futuro (variable temporal) sobre las estrategias del presente no es susceptible de fijación ni, menos, de medida. Pero no constituye dato menor el hecho de que los partidos que interactúan estratégicamente sepan que ese encuentro habrá de repetirse en otras condiciones, para lo cual asumen la permanencia de las reglas formales de juego o, en su caso, la posibilidad de su reforma concertada.

Un último antecedente que debiéramos considerar es el que se ubica temporalmente entre los ciclos pasados de interacción, por una parte, y el escenario inmediato de los comicios, por otra. Me refiero a la composición y el desempeño de la coalición de gobierno saliente. Aquí es posible encontrar algunas huellas importantes. La primera es la posibilidad de que el pacto político oficialista, o una parte del mismo, se prolonguen electoralmente. En otras palabras: que los socios de la coalición de gobierno decidan no disolver su sociedad al final del mandato constitucional previsto sino, más bien, darle continuidad con candidatura única. Lo más frecuente, en todo caso, es que cada uno de los partidos oficialistas participe en solitario en las elecciones manteniendo su identidad política. Pero queda el referente del pacto anterior como surco abierto ante un potencial (re)encuentro futuro bajo el principio de reciprocidad. La otra huella importante tiene que ver con el tipo de relaciones, más o menos cooperativas o belicosas, establecidas durante la gestión de gobierno entre las fuerzas del oficialismo y los partidos opositores. El supuesto es que las fuerzas políticas relevantes pueden concurrir a los comicios con un antecedente de proximidad o de enfrentamiento en la arena parlamentaria. Así también, sus líderes-candidatos registrarán vínculos de cercanía o de hostilidad entre ellos. Todo esto, sin duda, estará también presente en el recuerdo a la hora de establecer relaciones de negociación poselectoral en un nuevo proceso.

Tenemos entonces antecedentes más o menos distantes y diversos que pueden rastrearse para explorar las estrategias de coalición. Lo evidente, empero, es que todos ellos convergen y parecen fusionarse en el momento determinante ya señalado: los resultados del sufragio y la correlación de fuerzas medida en escaños. Es como reconocer antiguas partidas, viejos naipes, con la convicción de que el

desenlace del nuevo juego depende de la distribución de las más recientes cartas en mesa. En cualquier caso, podemos convenir en que el teatro de operaciones no se reduce al solo ámbito de interacción entre los contendientes. Hay armazones que lo hacen posible. Me refiero a las condiciones político-institucionales sobre las cuales hemos discurrido con amplitud en la segunda parte del estudio y que, en este nuevo contexto, adoptan la categoría de *constantes*. ¿De qué madera está fabricada la tarima que sustenta los procesos de negociación poselectoral y de construcción pospacto que aquí nos ocupan? Está visto que concurren, al menos, cuatro plataformas diferentes pero interrelacionadas: las instituciones (reglas formales), la cultura política (reglas informales), el comportamiento electoral (orientación del voto) y el sistema de partidos (actores).

1. Las condiciones, esas cláusulas

Al abordar las lógicas de coalición he sostenido que la articulación en Bolivia de variables relacionadas con el presidencialismo parlamentarizado, las reglas de elección, las preferencias de los votantes y el tipo de multipartidismo, todas ellas, configuran una suerte de ensamble político-institucional cuyo resultado, entre incentivos y constreñimientos, es la formación de coaliciones de gobierno. El supuesto es que el presidencialismo multipartidario moderado *con* coaliciones mayoritarias constituye un formato eficaz para el mantenimiento de la estabilidad democrática, toda vez que alberga lógicas de compromiso y de cooperación entre los actores políticos relevantes. Más todavía: que este *presidencialismo de coalición* ahuyenta la tentación de lógicas excluyentes vinculadas a la presencia de gobiernos mayoritarios monocolor, así como el peligro de una lógica de parálisis y bloqueo desplegada en torno a gobiernos minoritarios. Si convenimos en ello, lo que debiéramos indagar entonces es cómo estos atributos de la forma de gobierno (presidencial), del sistema de partidos (pluralista) y del régimen político (democrático), asumidos como condiciones dadas, encuadran el ejercicio del pacto político. En otras palabras: de qué modo estas condiciones político-institucionales se asientan como *cláusulas* del proceso poselectoral e inciden en las estrategias de coalición. Veamos.

La primera cláusula, más que constatación, parece reprimenda. Hago referencia al particular balotaje congresal del caso boliviano, el cual, combinado con las tendencias del comportamiento electoral –en especial la dispersión y la volatilidad del voto–, establece la plataforma de negociación. El enunciado más o menos diría así: *como usted sabe, competidor, la única forma de obtener directamente la presidencia y la vicepresidencia de la República es con una victoria absoluta en las elecciones generales; al no haber podido superar ese requisito formal, pues al igual que los demás contendientes solo ha obtenido un porcentaje relativo de los votos, debe participar en una nueva elección que tendrá lugar en el Congreso Nacional con el concurso de las fuerzas políticas*

con representación parlamentaria. Tenemos entonces un escenario poselectoral sin ninguna candidatura vencedora que resuelva el juego en la primera vuelta, lo que implica la previsión de una segunda instancia, más restringida, en la que habrán de intervenir un conjunto de perdedores relativos. No todos ellos, claro, sino los que obtuvieron los sufragios necesarios para conseguir escaños según las reglas estipuladas para el efecto. En consecuencia, al no haber partidos hegemónicos ni mayoritarios, existe *potencialidad* de coalición.

La siguiente cláusula, además de fijar límites, distingue fortalezas. Hablo de la previsión constitucional que restringe la contienda en segunda vuelta, por el premio mayor, a las dos candidaturas con mayor respaldo en la elección popular. Pero pienso también en el formato del sistema de partidos, de poca fragmentación, que supone la presencia, en el Legislativo, de entre tres y cinco actores relevantes. Imaginemos la estipulación respectiva: *ya asumido el hecho de que todos ustedes, contrincantes, son minoritarios, la competencia en segunda vuelta por la presidencia y la vicepresidencia de la República se definirá solamente entre los dos más votados;*[244] *empero, como aquí el ganador también requiere la mayoría absoluta de votos, uno de los dos antagonistas debe conseguir el respaldo de una o más fuerzas políticas sabiendo que el peso relativo de cada una depende del tamaño de su bancada parlamentaria*. Tenemos entonces un escenario parlamentario con al menos tres bancadas minoritarias y la exigencia de un pacto político de investidura que permita la agregación mayoritaria de senadores y de diputados a fin de viabilizar la elección del binomio presidencial. Para lograr este resultado, y como no es posible eliminar a los oponentes y ni siquiera forzarlos, hay *obligatoriedad* de pacto.

La tercera cláusula, antes que señalar requisitos, plantea advertencias. Me refiero a la norma constitucional inherente a la distribución de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, en especial las previsiones sobre los poderes del presidente. Pero no solo eso. Reparo asimismo en la regla informal asumida por los actores relevantes en sentido de que un gobierno minoritario, casi como fatalidad, es presagio de inestabilidad política. Así tendríamos el siguiente postulado: *siendo evidente que un pacto de investidura permite la elección congresal del presidente y el vicepresidente de la República, ello no es condición suficiente para eliminar los peligros de un gobierno minoritario enfrentado a una oposición mayoritaria en el Congreso; por ello, el ganador del premio mayor debe lograr un compromiso que implique, si no una*

244 Es pertinente señalar que la reforma constitucional del artículo 90 realizada el año 1995 se tradujo en una importante reducción en las alternativas y posibilidades de juego entre los actores relevantes. Al disminuir de tres a dos el número de contendientes en el balotaje congresal, las combinaciones posibles se redujeron. Lo propio ocurrió con la previsión constitucional de elegir en forma conjunta al binomio presidencial (lo que implica solo dos opciones), ya que antes la posibilidad de proclamar presidente de un partido y vicepresidente de otro abría un abanico con nueve combinaciones posibles. En todo caso, bajo la misma regla reformada encontramos resultados distintos en los procesos de negociación poselectoral de 1997 y 2002. Debo esta observación a Fernando Mayorga.

coalición de gobierno, al menos un pacto de legislatura suficiente para asegurar el respaldo del Legislativo a las políticas y acciones del Ejecutivo. Tenemos entonces un escenario gubernamental signado por la exigencia de un compromiso multipartidario a fin de impedir que la legitimidad dual propia del presidencialismo derive en situaciones de bloqueo político y parálisis institucional. El señalamiento, en el horizonte del poder compartido y la distribución de recompensas, es la *necesidad* de coalición.

La cuarta y última cláusula, más que decisiones, presume actitud. Señalo aquí un supuesto de cultura política según el cual los actores aceptan que la cooperación, bajo el principio de reciprocidad, permite canalizar el conflicto por cauces institucionales y, más todavía, conseguir metas comunes. Pero también hago referencia a la mecánica del pluralismo moderado que, con ausencia de polarización ideológica dominante, genera una competencia centrípeta y la convicción de que la mayoría de los partidos que cuentan están disponibles para formar coaliciones de gobierno. En ese marco, el enunciado diría así: *sin negar que el conflicto está en el núcleo de la lucha política por el poder, cada uno de los contendientes admite que no puede eludir la interacción, reconoce al "otro" como interlocutor válido y asume el costo de las soluciones de compromiso; además, tomando nota de la pluralidad de valores e intereses, los adversarios convienen en el camino de la negociación como mecanismo para determinar fines compartidos y, por esa vía, lograr arreglos temporales de concertación.* Tenemos entonces un escenario político cuyos protagonistas interactúan en calidad de adversarios circunstanciales y no como enemigos antagónicos. Más todavía: sin perder sus diferencias y proyectos políticos, recorren la senda de la cooperación (lo que no implica necesariamente establecer relaciones de amistad) en el entendido de que sus valores no son absolutos ni sus intereses irreconciliables. Existe, pues, como base de encuentro, *disponibilidad* de coalición.

Hasta aquí las cláusulas. Vayamos a los actores.

2. Los actores: ¿quiénes participan?

Ahora bien, una vez que han sido identificadas las cláusulas –a modo de constantes político-institucionales– que establecen la plataforma para el despliegue de la interacción poselectoral, podemos ya ocuparnos de los actores de este proceso. ¿Quiénes son los protagonistas de las estrategias de coalición en la democracia pactada? La respuesta, en principio, es inequívoca: los partidos políticos. Hemos insistido en ello y no hay razones para retractarnos. En el presidencialismo multipartidario boliviano de la democracia pactada los partidos, titulares exclusivos de la representación política, adquieren el rango de actores estratégicos. Hecho. Pero esta constatación, siendo correcta, resulta insuficiente si no indagamos, al menos, dos variables específicas. La primera tiene que ver con la identidad de los partidos políticos; la segunda, con su desempeño.

Hablamos de *identidad* para referirnos al conjunto de rasgos propios que caracterizan a cada uno de los partidos como tales y les permiten diferenciarse frente a los demás. Aquí el supuesto es que los partidos políticos que conforman un sistema competitivo –multipartidario en el caso que nos ocupa– pueden ser tratados, a la hora de pensar las estrategias de coalición, como entidades individuales, autónomas y distinguibles. Todos ellos son "personas jurídicas de derecho público",[245] cierto, pero tienen características y cualidades que los hacen distintos unos de otros. Así, más allá de los trazos formales de nombre, sigla, símbolos y colores, es evidente que habrán de identificarse por sus declaraciones de principios, estatutos orgánicos y programas de gobierno. Amén de su historia, institucionalización y liderazgo.

La segunda variable específica: el *desempeño*, tiene relación con el modo en que los partidos intervienen en la configuración de pactos políticos (en las arenas electoral, parlamentaria y de gobierno), toman las decisiones partidarias clave e inciden en las estrategias de coalición tanto internas como interpartidarias. El supuesto es que los partidos, en el proceso de negociación poselectoral, pueden ser tratados en principio, como actores unitarios. Digo en principio porque los partidos están compuestos por individuos, cada uno de los cuales tiene intereses y preferencias respecto a las coaliciones potenciales y todos ellos, en especial los miembros de la cúpula dirigente, pueden influir de diversos modos en el proceso de negociación. Más todavía: es indudable que en los partidos existen fracciones, a veces enfrentadas, las cuales podrían seguir caminos distintos de interacción respecto a los demás partidos. Sin olvidar que las candidaturas electorales no siempre se limitan a la estructura partidaria y suelen incluir otras fuerzas políticas o grupos.

Convendremos entonces, como bien fundamentan Laver y Schofield (1990), en que si bien los partidos no son actores unitarios, es probable que *actúen*, unos más que otros, como si lo fueran. Sobre todo en la etapa poselectoral de formación de las coaliciones. En todo caso, lo que debiéramos señalar como supuesto es que la dinámica interna de los partidos, así como su más o menos previsible disciplina a la hora del voto congresal, inciden en el curso de la negociación interpartidaria; tanto como las estrategias de coalición dejan secuelas en la política intrapartidaria, en especial en la interacción entre las fracciones y liderazgos en competencia. Esta relación será observada más adelante en el caso que nos ocupa.

Avancemos entonces en la identificación de los protagonistas. ¿Qué actores relevantes intervinieron en las estrategias de coalición del proceso poselectoral 2002 en Bolivia? ¿Cuál es su identidad partidaria? Ya hemos dado algunas señales al respecto en el recuento histórico de la democracia pactada y en especial en nuestra exploración sobre los cambios en el sistema de partidos. Sobre esa base, si hacemos una comparación del escenario 2002 con el que había en 1997 (quizás el

245 La referencia corresponde a la Ley de Partidos Políticos que, en su artículo 3°, establece que los partidos políticos son "personas jurídicas de derecho público y sin fines de lucro".

más representativo de las lógicas de coalición para todo el período), las continuidades y diferencias son elocuentes. De las condiciones político-institucionales que hemos discutido en la segunda parte, es evidente que las reglas formales son las mismas en ambos momentos. No se modificaron ni el núcleo del presidencialismo parlamentarizado (segunda vuelta congresal), ni las reglas de conversión de votos en escaños, ni las normas relacionadas con los poderes constitucionales del presidente y su relación con los poderes del Legislativo. Es decir, las instituciones formales permanecieron intactas. Tampoco variaron sustancialmente las tendencias del comportamiento electoral boliviano. Al contrario, hubo una suerte de agudización de la dispersión y de la volatilidad del voto. Ahí están entonces, inamovibles, la potencialidad de coalición, la obligatoriedad del pacto y la necesidad de coalición.

¿Qué cambió entonces en esa fase histórica que hemos asumido como de crisis e inflexión? Los actores políticos relevantes, sin duda. Y con ellos, y su tendencia a la polarización, se modificó el sentido de algunas reglas informales que daban soporte y llave maestra para establecer relaciones de cooperación en el sistema de partidos y, claro, alcanzar soluciones de compromiso. En efecto. Para decirlo en términos generales: si en 1997 los cinco partidos relevantes estaban abiertos a la posibilidad de pactar, en el proceso 2002 al menos una de las cuatro fuerzas que cuentan (el MAS) cerró sin matices esa compuerta. Lo que había variado, en consecuencia, al menos parcialmente, fue la disponibilidad de coalición, con arreglo a una interpelación crítica de los dos ejes del consenso dominante: la democracia representativa y el neoliberalismo económico. Ello sobre la base de una identidad que antes de asumirse como partidaria (en los casos del MAS y del MIP), respondía a una lógica de autorepresentación como instrumento político de los movimientos sociales.

Pero veamos algunos rasgos de los actores para entender mejor esta grieta, con amenaza de quiebre, en la vitrina de la democracia pactada boliviana. Si bien excede a los propósitos de este estudio realizar un estudio específico de cada una de las fuerzas políticas con potencial de coalición y de chantaje en el sistema de partidos, podemos al menos avanzar en una caracterización mínima acorde al propósito analítico de esta parte del libro. Sugiero utilizar dos criterios provisionales de *distinción.* El primero, con apego a la temporalidad, nos permite diferenciar entre partidos tradicionales y organizaciones políticas nuevas (o emergentes).

He señalado que desde 1985 hasta el año 2002 el sistema de partidos boliviano y las coaliciones de gobierno estuvieron claramente asentados en un trípode: MNR, ADN y MIR, trípode partidario que desde 1989 adoptó la forma de dos bloques enfrentados y alternantes en el gobierno y la oposición: MNR, por un lado, ADN-MIR, por otro (véase Mayorga, R. A., 2002). No es casual ni extraño, entonces, que estos tres partidos sean los más antiguos con vigencia en el sistema de partidos: el MNR nació en los años cuarenta y durante las décadas del cincuenta y sesenta fue privilegiado protagonista de la Revolución Nacional. El MIR y ADN, por su

parte, son hijos de la belicosa década del setenta; uno surgió para enfrentar la dictadura de Banzer y el otro para defenderlo luego de su gobierno *de facto*. Trípode tradicional, entonces, a la cabeza de todos los gobiernos democráticos desde 1985 y convertido en bípode luego de que las elecciones del año 2002 convirtieran a ADN –sin su líder histórico: Banzer, desaparecido en 2001– en un partido marginal al borde de perder su personalidad jurídica por la escasa votación obtenida.

Ese trípode, como ya vimos, fue reforzado a fines de los años ochenta por la emergencia de dos partidos neopopulistas: Condepa y UCS. Si bien ambas expresiones políticas adoptaron algunos rasgos asociados a las ideas de antipolítica (Mayorga, R. A., 1995) e informalización de la política (Lazarte, 1991), su complejidad y relevancia, como ha fundamentado ampliamente Fernando Mayorga (2002), es mucho mayor. De modo general, Condepa y UCS constituyeron un factor de influencia sobre la consolidación democrática, la reforma del Estado y la configuración del sistema de partidos. De manera específica, como *estilo* de acción político-electoral, debemos al neopopulismo, como ya se dijo, "la personalización de la representación política, el asistencialismo como rasgo de intercambio político y la interpelación de nuevas identidades políticas". Personalización carismática, asistencialismo con rasgos de emotividad e identidades con un sesgo étnico-cultural (Mayorga, F., 2002a: 72).

Así, antes que negar la competencia político-electoral y constituir un síntoma de desinstitucionalización del sistema de partidos, el surgimiento de Condepa y UCS reforzó ambos espacios, en especial en el ámbito local-municipal. Su pronta convergencia en el eje dominante democracia representativa/neoliberalismo económico, así como su integración en el ejercicio de pactos políticos, fortalecieron la competencia política centrípeta y las lógicas de coalición para formar gobiernos mayoritarios (Mayorga, F., 2002a). En ese marco representaron juntos un tercio de la votación nacional y llegaron a formar parte del gobierno, en calidad de socios, tanto en 1993 (UCS) como en 1997 (ambos). Este binomio neopopulista, empero, tras la muerte de sus líderes históricos, Carlos Palenque de Condepa y Max Fernández de UCS, y sucesivas disputas internas (en especial entre los herederos de Condepa), dejaron de ser partidos parlamentarios relevantes luego de las elecciones de 2002, al extremo de que UCS quedó como fuerza minoritaria y Condepa desapareció.

Tenemos así para el año 1997 una competencia política "pentalateral" (Alcántara, 2001) con plena disponibilidad de coalición entre los tres partidos tradicionales y los dos partidos neopopulistas, así como la inclusión de una pequeña expresión de izquierda: el MBL, que también formó parte de una coalición de gobierno (el año 1993). ¿Qué pasó con todos ellos, como sistema de partidos, luego de las elecciones del 30 de junio de 2002? Solo quedaron en pie –como ya vimos–, con potencial de coalición y de chantaje, el MNR y el MIR, los dos partidos tradicionales que, junto con la minoritaria UCS, formaron precisamente la nueva coalición multipartidaria de gobierno. Es como si todos ellos, hasta 1997

poseedores de casi la totalidad de los votos y escaños, hubiesen sido desplazados en 2002 al apoyo de menos del 50 por ciento del electorado y el refugio de una precaria mayoría oficialista. Hay desalojo, entonces. Y reemplazo. En tal contexto entran en escena tres protagonistas que adquirieron, según nuestra primera distinción, el rango de emergentes: NFR, MAS y MIP. Pero lo más importante no es tanto que fueran nuevos (surgieron en la segunda mitad de la década del noventa) y ni siquiera que hubieran logrado una decisiva votación y presencia parlamentaria. Lo realmente significativo como señal de crisis e inflexión, tanto en la composición como en la dinámica del sistema de partidos, es que estas tres fuerzas políticas se caracterizaron por asumir posiciones contestatarias y, en especial el MAS y el MIP, plantearon un escenario de polarización.

Arribamos entonces al segundo criterio de distinción el cual, con arreglo a la posición ideológica, nos permite diferenciar entre partidos sistémicos y fuerzas políticas contestatarias.[246] Hablo de condición "sistémica" en referencia al conjunto de organizaciones políticas que, con distancias de liderazgo y matices programáticos y discursivos –sobre todo en la oferta electoral–, convergen en la aceptación e impulso del matrimonio entre democracia representativa y mercado como horizonte del régimen político y del modelo económico. Más todavía: asumen la lógica del pacto y de las coaliciones multipartidarias como mecanismo para definir el ejercicio del poder político mediante gobiernos mayoritarios y, por esa vía, buscan garantizar la gobernabilidad democrática y precautelar el orden político.

La calidad de "contestatario", en cambio, se refiere a las organizaciones políticas que expresan posiciones de cuestionamiento –cuando no de negación– tanto de los mecanismos formales de representación política encarnados en los partidos, como de la senda del neoliberalismo económico vigente en Bolivia desde mediados de los años ochenta. Rechazan también la concertación multipartidaria y los pactos para formar coaliciones de gobierno al considerarlos instrumentos exclusivos para la distribución de beneficios entre los partidos. Frente a ello, plantean mecanismos de democracia directa, una apuesta más o menos radical a favor del Estado y un escenario de competencia política polarizada no solo en el ámbito parlamentario sino también extraparlamentario.[247] He ahí la distinción presente: *sistémico-tradicionales*, por un lado; *contestatario-emergentes*, por otro. Veamos las características de estos últimos, los tres ubicados en principio en la oposición.

246 Para el debate al respecto véanse en especial los análisis del escenario poselectoral 2002 realizados por Mayorga, R. A. (2002), Mansilla (2002), Mayorga, F. (2002) y Zegada (2002).

247 Algunos analistas mediáticos y sobre todo la crónica periodística planteaban la oposición entre sistémicos y antisistémicos. El supuesto es que estos últimos, desde afuera, querían destruir el sistema vigente. Empero, la distinción no consideraba el hecho de que fuerzas políticas como el MAS y el MIP asumieron las reglas del juego democrático y, de ese modo, pasaron a formar parte del *sistema*, el cual tuvo la capacidad de incluirlos y, de ese modo, ampliar notablemente su base de representatividad. Ello no implica, sin embargo, que no actúen también fuera del sistema político en una lógica más bien sindical.

Uno de los actores políticos más relevantes del proceso electoral 2002 en Bolivia fue la Nueva Fuerza Republicana (NFR). Creada como partido en 1995, su fuente de origen es el ámbito municipal y su estructura estuvo directamente asociada con la figura de su líder: Manfred Reyes Villa. Si bien en los comicios de 2002 NFR enfrentaba su primera incursión como partido nacional y Reyes Villa se estrenaba como candidato a la presidencia, tanto el partido como el caudillo registraron importantes antecedentes. Antes de postularse como presidenciable, Reyes Villa, que provenía de las filas de ADN, tuvo un exitoso liderazgo municipal en la ciudad de Cochabamba. En efecto, fue elegido alcalde por mayoría absoluta de votos en las elecciones de 1993 y 1995, como candidato independiente bajo la sigla del MBL, y luego en 1999 ya como NFR. Su partido, por su parte, participó en las elecciones generales de 1997 como socio de ADN, contribuyendo así al triunfo electoral y posterior proclamación de Hugo Banzer como presidente. Pero no fue un aliado menor, sino que obtuvo con identidad propia una importante bancada de once diputados.

Con esos antecedentes, NFR y Reyes Villa dieron el salto al ámbito nacional y se perfilaron, según las encuestas, como la candidatura con mayor opción de alcanzar la presidencia en los comicios de 2002, quedando finalmente tercera en votación. Su carta de presentación se fundaba en la eficiencia de Reyes Villa en su gestión como alcalde, así como en la crítica a los partidos tradicionales ante los que oponía un nuevo liderazgo. En cuanto a su oferta electoral, con un claro perfil neopopulista, asumió una postura contraria al neoliberalismo[248] y abanderó la necesidad de una Asamblea Constituyente. Estas fortalezas, sumadas a una política de alianzas con líderes regionales,[249] plantearon una fórmula electoral relacionada con la idea de cambio. Sin embargo, como bien señala Zegada (2002: 64), NFR "se constituyó en un partido caudillista, con escasa institucionalidad, un amplio margen de incertidumbre, una propuesta política ambiciosa pero ambigua y poco estructurada, y una estrategia electoral improvisada". Nueva fuerza, actor político en construcción.

Pero la irrupción mayor, en cuanto al surgimiento de fuerzas políticas relevantes contrarias al sistema, así como por el planteamiento de nuevas interpelaciones discursivas, corresponde sin duda al Movimiento al Socialismo (MAS) y, en menor medida, al Movimiento Indígena Pachakuti (MIP). En efecto, si algo removió los cimientos de la lógica de coaliciones políticas en Bolivia, edificados desde 1985, fue la emergencia en la arena política nacional de estos dos actores que lograron

248 Si bien NFR planteó un "modelo de economía nacional mixta participativa", lo que implicaba una fuerte apuesta por el Estado, no postulaba en cambio el abandono del modelo de economía de mercado vigente desde 1985. Véase Zegada (2002) y Romero (2002).

249 Me refiero a sus acuerdos preelectorales con el empresario cruceño Ivo Kuljis, postulado como candidato a la vicepresidencia; con el líder campesino Alejo Véliz, exaliado de Evo Morales, y con el exitoso alcalde de la ciudad de Potosí, René Joaquino.

decisivo respaldo electoral e inédita fuerza parlamentaria en los comicios 2002.[250] Ahora bien, lo primero que debiéramos destacar de este acontecimiento es que supuso la inclusión en el sistema político de un enérgico *clivaje étnico-cultural* y marcó un momento fundamental de fortalecimiento de la representatividad política en el Congreso Nacional.

Y es que tanto el MAS como el MIP, además de expresar el descontento cuando no el franco desprecio de una parte de la población hacia el formalismo de la democracia representativa y la situación de pobreza y exclusión relacionadas con el modelo económico; estos dos movimientos, decía, representaban la incorporación en la lucha política nacional de las comunidades indígenas y campesinas con identidad propia luego de un prolongado proceso de acumulación de fuerzas y una importante presencia en el ámbito municipal.[251] Estamos hablando de organizaciones definidas como "instrumentos políticos" de movimientos sociales que, en una lógica de autorepresentación, articulan la lucha política con un núcleo duro de carácter sindical asentado en principio en los cocaleros del Trópico de Cochabamba (MAS) y en las comunidades aymaras del Altiplano paceño (MIP), pero que abarcó también a otros actores regionales como las etnias del Oriente boliviano, así como a un sector de la izquierda identificado con esta opción de cambio.[252] Actores políticos emergentes, actores contestatarios.

Punto de inflexión. Nada fue más sorpresivo en los comicios generales de 2002, hasta para sus propios protagonistas, que la ubicación del MAS como segunda fuerza electoral y parlamentaria, con posibilidad formal incluso de que su candidato y líder, el cocalero Evo Morales, disputara la presidencia de la República. Menos llamativo pero igualmente meritorio fue el quinto puesto obtenido por el MIP a la cabeza del aymara Felipe Quispe. Pero este resultado, siendo el inicio de una nueva etapa, constituye también una suerte de culminación pues hay importantes antecedentes. Como registra Zegada (2002: 55-60), la presencia de los productores de coca como movimiento político podría remontarse a principios de los noventa con la creación del Eje Pachacuti que, en las elecciones generales de

250 En las elecciones nacionales de 2002 el MAS y el MIP lograron juntos el 27 por ciento de los votos y lograron una bancada con el 26 por ciento de parlamentarios, incluidos ocho senadores.

251 La historia de la lucha indígena y campesina es de larga data y en las últimas décadas tiene que ver con "la tarea intelectual y política del katarismo, la irrupción de los pueblos indígenas del oriente y la autonomía organizativa e ideológica del sindicalismo campesino" (Mayorga, F., 2002: 150). Su antecedente institucional más relevante es la presencia de campesinos e indígenas en los gobiernos municipales como resultado de la Ley de Participación Popular (1994) que, al reconocer el mundo rural, impulsó la elección de concejales y alcaldes campesinos e indígenas. Para un análisis específico véase Rivero (2002).

252 Una señal simbólica de la mencionada lógica de autorepresentación se expresa en la consigna de campaña del MAS: "Votar por el MAS es votar por nosotros mismos". Así, como señala Mayorga, R. A. (2002: 88), "los movimientos indígenas desarrollaron la capacidad de transformar su fuerza de movilización social en poder político e ingresar al sistema político-institucional".

1993, logró apenas el uno por ciento de la votación y obtuvo un solo diputado.[253] Luego formaron la llamada Asamblea por la Soberanía de los Pueblos (ASP), pero al no obtener su personalidad jurídica como partido político se vieron obligados a participar en las elecciones municipales de 1995 con la sigla de Izquierda Unida (IU), obteniendo 10 alcaldías y 49 concejalías. En las elecciones generales de 1997 también participan como IU, postulando como candidato presidencial al dirigente Alejo Véliz. El resultado fue la obtención de cuatro diputaciones uninominales, entre ellas la de Evo Morales.

En 1999 Morales rompe con la ASP y la IU y organiza el Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (IPSP), el cual logra un acuerdo con el Movimiento al Socialismo (partido creado en 1997) y con esa sigla concurre a los comicios municipales (1999), obteniendo nuevamente importantes victorias y puestos de gobierno local en los municipios ubicados en las zonas cocaleras de Cochabamba. El último antecedente, en enero de 2002, fue el desafuero del diputado Evo Morales del Parlamento, con el voto de dos tercios (todos los partidos tradicionales), bajo el cargo de instigar a la violencia desde su curul parlamentario. Luego vendría su candidatura a la presidencia por el MAS con el resultado ya conocido.

En cuanto al MIP, creado el año 2002 para competir en los comicios, si bien no tiene antecedentes de participación político-electoral, representa en cambio la presencia con identidad y candidatos propios de un importante sector campesino de origen aymara que plantea una fuerte interpelación étnico-cultural bien simbolizada en la idea de "las dos Bolivias:[254] una racista, opresora, excluyente, gobernada por *q'aras* (blancos) y mestizos antinacionales, básicamente urbana; y la otra, de indígenas y campesinos, pobres y marginados, excluidos e ignorados, principalmente rural, pero también de la periferia de las ciudades" (Rivero, 2002: 28). Este cuestionamiento a la esencia misma del Estado-Nación es enarbolado por el líder del MIP, Felipe Quispe, quien a principios del noventa encabezó el Ejército Guerrillero Túpac Katari (EGTK), organización que planteaba la lucha armada en el país con su contraparte sindical en la llamada Ofensiva Roja de Ayllus Tupakataristas.[255]

253 El antecedente organizativo y de liderazgo de Evo Morales es la creación en 1990 del Comité Coordinador de las Cinco Federaciones de productores de coca del Trópico de Cochabamba, movimiento que en 2002 agrupaba a cerca de 750 sindicatos campesinos (Zegada, 2002: 53).

254 Según la discutible lectura de Mansilla (2002: 130), la ideología del MAS y del MIP encuentra su fuerte en la defensa de intereses sectoriales "y mucho menos en el establecimiento de una nueva ideología radical y hasta racista". El mismo autor, empero, sostiene que en el área andina y en el seno de las comunidades aymaras (territorio del MIP), "ha surgido un indigenismo político-cultural alimentado por un *fundamentalismo atenuado*".

255 Quispe, conocido como "Mallku" (cóndor), fue detenido y estuvo en prisión junto a otros miembros del EGTK como el actual vicepresidente del Estado, Álvaro García Linera. Luego se convirtió en el máximo dirigente de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), desplazando a otros líderes campesinos e indígenas.

Pero quizás el antecedente más importante de esta lucha política y movilización social, tanto del MAS como del MIP, se aloje en las crisis de abril y de septiembre del año 2000 durante el gobierno de Banzer. Fue en estas jornadas cuando los movimientos indígenas y campesinos, primero en el marco de la llamada "Guerra del Agua"[256] y luego mediante el bloqueo de caminos tanto en el Trópico de Cochabamba como en el altiplano de La Paz, manifestaron su capacidad de movilización y la eficacia de su "estrategia de cerco" para exigir respuesta estatal a sus demandas. Es precisamente esta estrategia la que se plantea como el dato más relevante luego de las elecciones de 2002. Me refiero al hecho de que el MAS y el MIP, al constituirse como "brazos" político-electorales de movimientos sociales, plantean una oposición combinada frente al gobierno, una lucha que tiene lugar tanto en el Parlamento como en las carreteras y en las calles. Doble lógica: política y sindical, de propuesta y de protesta, dentro del sistema y extraparlamentaria (véase Mayorga, F., 2002: 153 y Mayorga, R. A., 2002: 86).

Hasta aquí la caracterización de los actores relevantes de este renovado escenario, lo cual puede sintetizarse en el cuadro 26 y el gráfico 8, que dan cuenta de los dos criterios de distinción y de una suerte de movilidad de las fuerzas políticas. Por una parte, los partidos emergentes sistémicos (Condepa, UCS y MBL), dados sus antecedentes, podrían ser calificados de tradicionales en el proceso 2002. Por otra, luego de su ingreso a la actual coalición de gobierno, la NFR muestra con mayor claridad su condición de partido emergente pero más bien apegado a los ejes del sistema que contestatario. Así, el papel de la oposición parlamentaria quedaba reducido al MAS y al MIP en condición minoritaria.

Cuadro 26
Antecedentes y relación entre actores políticos 1997-2002

Actores	Antecedentes	1997	Eventos	2002
MNR	Revolución Nacional (1952-64). Presidencia 1985-89 y 1993-97.	Segundo en votación. Opositor a Banzer.	Se mantiene en la oposición.	Ganador de la elección. Obtiene la presidencia aliado con MIR y UCS.
MIR	Presidencia 1989-93 con apoyo de ADN.	Cuarto en votación. Coalición de gobierno con Banzer.	Se mantiene en la coalición gobierno	Cuarto en la elección. Coalición de gobierno con Sánchez de Lozada.
ADN	Apoyo parlamentario al MNR 1985-89, coalición gobierno con el MIR 1989-93	Primero en votación. Presidencia con apoyo del MIR, UCS y Condepa.	Renuncia (2001) y muerte (2002) de su líder histórico Hugo Banzer.	Séptimo en la elección. Apoyo parlamentario a la coalición de gobierno.

256 La "Guerra del Agua" tuvo lugar en la ciudad de Cochabamba en abril de 2000 como respuesta al intento de privatizar la empresa que prestaba el servicio, lo cual implicaba un aumento de tarifas y perjudicaba a los regantes. Luego de la movilización ciudadana, que dio lugar a un Estado de sitio, la transnacional abandonó el país. El movimiento social emergente se conoció como "Coordinadora del Agua".

Actores	Antecedentes	1997	Eventos	2002
UCS	Coalición gobierno con el MNR 1993-97.	Quinto en votación. Coalición de gobierno con Banzer (ADN).	Se mantiene en la coalición gobierno	Sexto en la elección. Coalición de gobierno con Sánchez de Lozada.
Condepa	Apoyo al Acuerdo Patriótico MIR-ADN (1989-93)	Tercero en votación. Coalición de gobierno.	Expulsado de la coalición (1998). División interna.	Último en la elección. No consigue ningún escaño. Pierde su personalidad jurídica.
MBL	Coalición gobierno con el MNR 1993-97.	Séptimo en votación. Opositor al gobierno de Banzer.	Cambio de liderazgo y ruptura de una fracción (MSM de Juan del Granado).	Aliado electoral del MNR. Socio coalición hasta febrero 2003.
NFR	Liderazgo municipal de Reyes Villa en Cochabamba (1993, 1995, 1999).	Aliado electoral de ADN (obtiene once diputados). Forma parte del gobierno de Banzer.	Abandona la coalición gobierno luego de la "Guerra del Agua" (2000).	Tercero en la elección. Se queda en la oposición y luego (agosto 2003) ingresa a la coalición oficialista.
MAS	Izquierda Unida-ASP (1995 y 1997), MAS (1999)	Con sigla Izquierda Unida obtiene cuatro diputados (uno de ellos Evo Morales). Opositor a Banzer.	Movilizaciones de abril y septiembre 2000. Desafuero de Morales del Parlamento (2002)	Segundo en la elección. Partido pivote. Oposición parlamentaria y extra-parlamentaria.
MIP	EGTK lucha armada y Ofensiva Roja de Ayllus labor sindical (años ochenta y noventa).	Felipe Quispe en prisión y juicio por alzamiento armado.	Movilizaciones de abril y septiembre 2000. Quispe ejecutivo CSUTCB.	Quinto en la elección. Oposición parlamentaria y extra-parlamentaria.

Fuente: elaboración propia.

Gráfico 8
Caracterización de los actores políticos relevantes[257]

		Criterio ideológico	
		Sistémicos	Contestatarios
Criterio temporal	Tradicionales	**MNR (1941)** **MIR (1971)** ADN (1979)	
	Emergentes	Condepa (1989) UCS (1989) MBL (1989)	**NFR (1995)** **MAS (1997)** MIP (2002)

Fuente: elaboración propia con base en Mayorga, F. (2002) y Zegada (2002).

257 El número entre paréntesis hace referencia al año de creación de cada uno de los partidos considerados. Las siglas en negritas señalan a las cuatro fuerzas políticas relevantes en el proceso 2002.

3. El desempeño estratégico: cómo ganar el juego

Una vez que hemos avanzado en la identificación de los actores políticos que adquieren el rango de protagonistas en el proceso 2002, podemos ya ocuparnos de explorar su desempeño a fin de reconstruir las estrategias de coalición y el resultado de la negociación poselectoral. Pero es necesaria una precisión operacional previo: entiendo aquí por *estrategias de coalición* al conjunto de prescripciones sobre fines y procedimientos que siguen los actores políticos relevantes luego de las elecciones generales para buscar, con arreglo a su fortaleza relativa medida en escaños y sus orientaciones programáticas, la formación de pactos interpartidarios en las arenas parlamentaria y/o de gobierno. Aquí conviene hacer algunas puntualizaciones y advertencias:

- El supuesto general es que asistimos a un proceso de negociación, sujeto a reglas formales e informales, cuyo *objetivo* primordial está previamente establecido: elegir por mayoría absoluta de votos válidos en el Congreso Nacional al presidente y al vicepresidente de la República. La regla constitucional establecía que esta elección debía realizarse entre los dos candidatos más votados en la elección popular en caso de que ninguno hubiera obtenido la mayoría absoluta de los votos. Pero no se trata de un juego de suma-cero, pues los contendientes tenían la opción de lograr otros beneficios como resultado de la cooperación (lo que Axelrod, 1986, denomina "acciones mutuamente remuneradoras").
- Los *fines* de cada uno de los protagonistas se definen en función de sus *motivaciones* y del peso específico que les asignen a cada una de ellas: lograr cuotas de poder (o*ffice-seeking*) o influir sobre las políticas (*policy-seeking*). El supuesto es que los cargos y las políticas (como medio y como fin), ambos, constituyen los móviles de los actores políticos en la negociación de pactos tanto legislativos como de gobierno.[258] Y habrá que señalar que no solo está en juego la conformación del Ejecutivo oficialista, sino también qué partido –con determinado liderazgo proyectado hacia las siguientes elecciones– se convertirá en la cabeza de la oposición parlamentaria.
- Los *procedimientos* tienen que ver con el modo en que los actores que cuentan establecen sus opciones de negociación y la secuencia de acciones que realizan para el logro de sus fines. Se trata de acciones estratégicas, toda vez que se asume el supuesto de continuidad de las reglas formales de juego.
- Los *actores relevantes* son los partidos políticos que tienen potencial de gobierno o, en su caso, de chantaje. Se dividen en tres categorías: partidos pivote, socios principales y socios menores. Los primeros son los dos contendientes habilitados para pugnar por la presidencia y la vicepresidencia, los segundos tienen rango

258 Véase al respecto el amplio estudio y los fundamentos planteados por Laver y Schofield (1990) para el proceso de formación de coaliciones en los gobiernos parlamentarios de Europa.

decisivo en las negociaciones debido a la importancia numérica de su bancada y los terceros constituyen refuerzos menores siempre y cuando sean aritméticamente necesarios para lograr la mayoría parlamentaria, pues de lo contrario serían prescindibles. Hay aquí un supuesto de cohesión y de disciplina partidaria, más allá de la existencia o no de fracciones y liderazgos en pugna.

– Si bien los actores desarrollan estrategias de alianzas y de acercamiento con otras fuerzas políticas antes de las elecciones, el momento de despliegue de las estrategias de coalición es por definición *poselectoral.* Esto corresponde a que el proceso depende del resultado de los comicios (porcentaje de votación obtenido por cada candidatura) y de la distribución de escaños tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados.
– La *condición aritmética* es definida por el tamaño de las bancadas parlamentarias de cada fuerza política y resulta determinante en la negociación, toda vez que la condición de base para la formación de una coalición es que tenga carácter mayoritario en el Legislativo. Esta base de posibilidades aritméticas de pacto suele contrastarse con las condiciones de viabilidad política e ideológica de determinadas combinaciones.
– La *orientación programática* tiene que ver con el contenido de las propuestas electorales de los partidos políticos o alianzas que participan en las elecciones y expresa la visión de país que tiene cada uno de ellos, así como con las líneas (el qué y el cómo) de su programa de gobierno. De acuerdo a la norma, cada partido que obtiene personalidad jurídica debe contar con un documento explícito de programa de gobierno.
– La cristalización de *pactos interpartidarios* implica que las coaliciones se realizan mediante la agregación de dos o más fuerzas políticas con representación parlamentaria. El supuesto es que los partidos coligados garantizan que sus senadores y diputados respaldarán con su voto las decisiones del Ejecutivo.
– Finalmente, las *arenas de pacto* se refieren a los ámbitos en los cuales los actores coligados establecen sus metas comunes y reúnen recursos para concretarlas. Estas arenas son el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo. El supuesto es que puede existir una coalición de carácter legislativo sin que necesariamente se traduzca en una coalición en la función ejecutiva, pero la existencia de una coalición de gobierno no se entiende sino sobre la base de una coalición parlamentaria.

Habiendo llegado a este punto de la exploración, veamos las estrategias.

a) Estrategias de posicionamiento

Una vez planteadas las señales conceptuales de base podemos ocuparnos de las estrategias de coalición del proceso 2002 en Bolivia. Lo primero que debiéramos indicar es que existen diferentes *clases de estrategias*, las cuales se despliegan en función de

la temporalidad del proceso. La primera de ellas es la *estrategia de posicionamiento*, que tiene lugar el día mismo de las elecciones generales tras conocerse a través de los medios las tendencias en la orientación del voto y los primeros resultados del escrutinio nacional y departamental.[259] Esta estrategia consiste en fijar una posición como partido o alianza a luz del resultado preliminar de la votación y la posible posición alcanzada por las candidaturas.

En tanto se dispone de una referencia inicial, aún no oficial ni definitiva, de quiénes serán los ganadores y perdedores relativos, las fuerzas políticas que aparecen como potenciales protagonistas de la negociación poselectoral, ya sea en calidad de partidos pivote, ya sea como actores con posibilidades de coalición o de chantaje, hacen una evaluación general de los comicios, establecen su escenario de situación como candidatura y exponen la plataforma de su estrategia base de coalición respecto a los otros contendientes. Este posicionamiento de origen se produce por lo general mediante una declaración formal, habitualmente un mensaje a la nación a través de los medios de difusión masiva o un mensaje en plaza pública a sus militancias respectivas. Y configura el potencial mapa de negociación poselectoral.

Ahora bien, es evidente que el sentido y el énfasis de estos pronunciamientos depende directamente de cuán concluyentes o, en su defecto, estrechas sean las diferencias de votación entre las candidaturas. Hay dos escenarios probables: a) que el ganador de la primera mayoría relativa tenga una amplia ventaja porcentual sobre los demás candidatos; o, b) que ni el primer ni el segundo lugar estén claramente definidos considerando el margen de error de las encuestas en boca de urna y las proyecciones de voto, así como la variabilidad de los datos parciales. En el primer escenario, la ubicación del partido pivote no admite discusión y constituye el punto de referencia ineludible para las estrategias de posicionamiento de los demás competidores: reconocen al ganador por mayoría relativa o no lo hacen. En la democracia pactada boliviana esta situación poselectoral con un claro ganador solo se dio el año 1993 con la victoria de Gonzalo Sánchez de Lozada del MNR, quien en las primeras referencias informativas registraba una diferencia porcentual de más de diez puntos respecto del segundo (Hugo Banzer del Acuerdo Patriótico ADN-MIR).

En el otro escenario, que implica una elección muy disputada, los resultados preliminares son tan ajustados que la posición relativa de las candidaturas puede no estar definida y el probable ganador de los comicios obtiene poca ventaja respecto de las restantes candidaturas. Esta era la situación más frecuente en Bolivia

259 En el caso boliviano, las fuentes de información referenciales en los comicios 2002 fueron las encuestas realizadas "en boca de urna" por tres grupos mediáticos y las proyecciones de resultados en base a una muestra de escrutinios oficiales. Dos de los cuatro partidos relevantes, MNR y NFR, realizaron sus propias encuestas, por lo que contaban también con datos propios. No es el caso del MAS ni del MIR, quienes se informaron únicamente a través de los medios. El antecedente informativo de resultados está constituido por la serie de encuestas de intención de voto realizadas durante la etapa preelectoral, en especial los datos de la última encuesta y la proyección del voto difundidos 72 horas antes de los comicios.

–tomando nota de la dispersión del voto– y tuvo lugar en los procesos de 1985, 1989, 1997 y, en especial y con importantes consecuencias, el año 2002 que aquí nos ocupa. Veamos los datos en porcentajes que se dieron a conocer el mismo 30 de junio de 2002 y que sirvieron de base para la definición de las estrategias de posicionamiento de los actores relevantes (véase la tabla 15):

Tabla 15
Proyección de los resultados electorales (2002), en porcentajes

Fuente	Proyección de resultados (72 horas antes)		Encuestas "en boca de urna" (Datos difundidos a las 18:00 del día de las elecciones)					Proyección en base a muestra de escrutinios oficiales de mesa	
Partido	Usted Elige	Recta Final	Usted Elige	Recta Final	Día "D"	MNR	NFR	Usted Elige	Recta Final
MNR	21 al 24	20,2	22,73	19,30	20,86	Ganador seguro		21,6	22,4
NFR	23 al 26	26,6	22,30	26,52	21,97		Ganador (+ 10 %)	20,1	20,9
MAS	14 al 17	13,0	15,00	14,19	16,57			17,9	18,5
MIR	16 al 19	16,1	15,70	14,97	16,44			15,8	15,6

Fuente: elaboración propia con datos de los periódicos *La Razón* y *La Prensa*, así como el monitoreo de televisión.

Como se puede apreciar en la tabla 15, la información preliminar (no oficial) de los resultados electorales muestra un escenario si no confuso al menos poco claro en cuanto al porcentaje de votación obtenido por cada una de las cuatro fuerzas relevantes. Se registran además datos contradictorios, sobre todo en las encuestas en boca de urna, respecto a la ubicación de los contendientes.

En efecto, cuando a las seis de la tarde del día de las elecciones,[260] ya cerradas las mesas de votación en todo el país, tres grupos multimedia dieron a conocer los resultados de sus encuestas en boca de urna, la información era discordante: dos de las tres fuentes pronosticaban como ganador de los comicios al candidato de NFR, en un caso incluso con una amplia diferencia de más del siete por ciento (lo que ya había ocurrido en las dos proyecciones de voto difundidas antes de los comicios); la otra fuente aseguraba que la victoria, con un margen muy estrecho, correspondería al candidato del MNR. En las restantes dos ubicaciones, con diferencias mínimas, tampoco había acuerdo: dos de las fuentes situaban al MIR como tercero, en tanto que la otra adjudicaba esa posición al MAS. Eso no es todo.

260 En su capítulo de "Prohibiciones", el Código Electoral establecía que "desde 72 horas antes del día de las elecciones y hasta las 18 horas del mismo día está prohibida la publicación y difusión, por cualquier medio, de los resultados de encuestas nacionales y de las proyecciones de encuestas en boca de urna" (artículo 120). La norma actual fija el plazo de prohibición para difundir estudios de opinión en materia electoral desde una semana antes de los comicios hasta las 20:00 horas del día de la votación.

Si bien no dieron a conocer sus datos precisos, los dos partidos que realizaron estas encuestas proclamaron sus respectivas victorias: el MNR decía fuera de toda duda o variación que había ganado las elecciones y la NFR llegó a sostener que su candidato le llevaba más de diez puntos porcentuales de ventaja al segundo. Hasta aquí, está visto, todas las proyecciones estadísticas de resultados fallaron.

El panorama se mostró más uniforme y despejado en la segunda información preliminar difundida al finalizar la jornada y publicada al día siguiente en los diarios. Me refiero a las proyecciones obtenidas mediante conteos rápidos, esto es, muestras de escrutinios oficiales en mesas de votación. Aquí la ubicación relativa de los partidos parecía definitiva: MNR ganador, NFR segundo, MAS tercero y MIR cuarto. Asimismo, la diferencia entre el primero y el segundo, siendo mínima, alcanzaba en las dos fuentes el 1,5 por ciento. Esta información contrastaba claramente con los datos de proyección del voto que se realizaron 72 horas antes de la elección en base a las últimas encuestas, en las que NFR aparecía como virtual ganador, seguido por el MNR. Tenemos entonces un escenario inicial de resultados electorales que, como plataforma, señala tres tendencias.

Por una parte, identifica a los dos potenciales partidos pivote: MNR y NFR; es decir, los que podrían pugnar por la presidencia y la vicepresidencia en la segunda vuelta congresal. Señala también una estrecha y aún no definitiva diferencia porcentual de los sufragios en favor del ganador relativo de las elecciones (Sánchez de Lozada del MNR) respecto de los demás competidores. Y finalmente consigna a los otros dos partidos relevantes (MAS y MIR) como potenciales socios principales de una futura coalición de gobierno o, en su caso, como partidos con posibilidad de chantaje desde la oposición. Las restantes siete candidaturas quedan como perdedores de las elecciones al haber obtenido escaso apoyo de los votantes y, por tanto, no cuentan como actores decisivos en el proceso de negociación poselectoral. Definido así el teatro de operaciones y asumida la influencia de los resultados preliminares en la posición de los protagonistas, veamos en los cuadros 27 y 28 las estrategias de posicionamiento de las cuatro fuerzas más importantes, así como sus declaraciones políticas de base:

Cuadro 27
Estrategias de posicionamiento de los partidos, 2002 (mapa de situación el día de las elecciones)

Partido / Condición	Candidato / Ubicación inicial	Escenario de situación poselectoral	Posicionamiento partidario	Plataforma de negociación
MNR Partido pivote	Gonzalo Sánchez de Lozada (GSL) *Primero*	GSL aparece como ganador relativo de las elecciones con escaso margen. Convoca a un "Gobierno de Unidad Nacional" contra la crisis.	Somos los *ganadores* de las elecciones. GSL será el futuro presidente para ejecutar el Plan de Emergencia.	CON TODOS "Quiero hablar con todos. Ninguno es enemigo. Se requiere unidad".

NFR Partido pivote	Manfred Reyes Villa (MRV) *Segundo*	MRV no gana comicios pese al pronóstico de las encuestas. Sostiene que la mayoría votó por el cambio (contra el MNR). No reconoce 1ª mayoría.	Hay *empate técnico* entre MNR y NFR. "Manfred presidente" es la única opción de unidad y de cambio.	NO TODAVÍA "Vamos a ver el resultado oficial. Haremos lo que la ley permite".
MAS Potencial socio principal	Evo Morales Ayma (EMA) *Tercero*	EMA aparece como la gran sorpresa. Insiste en que no se aliará con ningún partido neoliberal y anuncia dura oposición contra futuro gobierno.	El pueblo ha votado *contra el sistema*. El MAS hará una oposición radical dentro y fuera del Parlamento.	CON NINGUNO "No habrá ninguna alianza con ningún partido neoliberal y corrupto"
MIR Potencial socio principal	Jaime Paz Zamora (JPZ) *Cuarto*	JPZ aparece como cuarta fuerza electoral sin opción a la presidencia pero en posición clave de negociación. No reconoce 1ª mayoría.	La votación definió *cuatro bloques* parlamentarios. Apoyamos solo a JPZ. Fuimos perjudicados por el terrorismo electoral.	NO TODAVÍA "Vamos a esperar el resultado oficial. No descartamos a nadie para un acuerdo".

Fuente: elaboración propia con datos de los periódicos *La Razón* y *La Prensa*, así como el monitoreo de televisión.

Cuadro 28
Declaraciones políticas de evaluación y posicionamiento de los partidos, 2002

Candidato (partido)	Declaración 30 de junio
Sánchez de Lozada (MNR)	"No se puede hablar de un gran ganador, sino de un ganador. No tendremos una súper mayoría, pero sí una sólida mayoría. Es preciso conformar un gobierno sólido en base al Plan de Emergencia. Se requiere un gobierno de unidad nacional conformado con todos los que así lo deseen. Quiero hablar con todos, ninguno es enemigo, comenzaré con el que me acepte. Hay que buscar el interés del país, no de los partidos. Para eso necesitamos un gobierno de unidad, no una megacoalición".
Reyes Villa (NFR)	"Estamos esperando el resultado oficial para luego dialogar. Vamos a tener conversaciones con los partidos en función a los resultados, pero la ley dice que el primero y el segundo tienen opción (a la presidencia). Más allá de las personas hay que pensar primero en el país. Todavía no reconozco el triunfo de Sánchez de Lozada. El país ha votado por el cambio y sería grave darle la presidencia a un partido que no tiene mayoría".
Morales Ayma (MAS)	"No habrá ninguna alianza con ningún partido, eso ya está definido. Aliarse es traicionar al movimiento popular. El voto digno y honesto no se negocia. Las alianzas son alianzas de corrupción, perversión, nepotismo. Si un día tenemos que ser gobierno lo haremos aliados con el pueblo organizado, no con los partidos corruptos. NFR y MNR son partidos neoliberales, fascistas y vendepatrias. No podemos dar el voto a uno de los partidos que quiere mantener este sistema. No estamos desesperados en busca de pegas".
Paz Zamora (MIR)	"El MIR no relega a nadie que de buena fe quiera colaborar a Bolivia adhiriendo su programa al nuestro. Esperaremos los resultados. Es una irresponsabilidad lo que informaron" (que el MIR estaba cuarto). Continúa el terrorismo electoral (en alusión a las encuestas en boca de urna y las declaraciones del embajador Rocha que, en su criterio, favorecieron a Evo Morales en desmedro de su candidatura).

Fuente: elaboración propia con datos de los periódicos *La Razón* y *La Prensa*.

Una lectura de ambos cuadros nos permitirá vislumbrar esta suerte de estrategias de origen de los actores relevantes, definidas sobre la base del veredicto electoral parcial y sus proyecciones. En ese marco podemos señalar, al menos, cinco *pautas de posicionamiento:*

i. La primera es la composición del *escenario de balotaje*, o sea, la identificación de las dos candidaturas que, de acuerdo a la norma constitucional, estaban habilitadas para competir por la presidencia y la vicepresidencia en la segunda vuelta que tendría lugar en el Congreso Nacional. Esta definición da lugar a una clara rivalidad entre las dos fórmulas contendientes que se expresa en el planteamiento de las correspondientes consignas base de negociación: "Goni[261] presidente (MNR)" versus "Manfred presidente (NFR)". Implica una toma de posición de los otros partidos (terceros, cuartos, quintos en votación) respecto a quién apoyarían y bajo qué condiciones.[262] En nuestro caso de análisis, el MAS asume sin concesiones que no respaldará a ninguno de ellos, descalificándolos de antemano, en tanto que el MIR no decide todavía pero deja abiertas ambas puertas en espera de los resultados oficiales.[263] Es decir, las estrategias de posicionamiento tienen que ver en principio con el carácter que adquieren los actores, ya sea como partido pivote (que compite por el premio mayor) o como partido-socio (que puede formar parte, o no, de la futura coalición).
ii. La segunda pauta es la posición que asumen los actores respecto a la *primera mayoría*, es decir, si una vez identificado el posible ganador relativo de los comicios (en este caso el MNR), los restantes partidos (incluido el segundo, también pivote) reconocen esa victoria en las urnas como indicador determinante para definir la orientación de su voto en la elección congresal. Si bien los dos primeros teníanlegalmente la opción de lograr la presidencia, el principio tiene que ver con la ratificación o no de la voluntad popular, por muy estrecha que ésta haya sido, en favor del candidato que obtuviera más votos en las urnas. Es obvio que el ganador relativo demandará el respeto a la primera mayoría. No ocurre lo propio, en cambio, con los perdedores

261 *Goni* es el diminutivo con el que se conoce popularmente al entonces líder del MNR y expresidente de la República Gonzalo Sánchez de Lozada.

262 El séptimo partido en votación: ADN, uno de los principales partidos tradicionales y sistémicos de la democracia pactada, luego de asumir como "catastrófica" su derrota electoral, anuncia oficialmente que permanecerá en la oposición pero que está más cerca del MNR que de NFR. En palabras de su candidato presidencial, Ronald McLean: "Un gobierno formado por Sánchez de Lozada podría ser un buen gobierno con el cual tenemos más proximidad programática. Con Reyes Villa hay más distanciamiento, no tiene programa de gobierno y si cumple lo que ha ofrecido nos iría muy mal".

263 El vocero del MIR, Jorge Torres, fundamenta esta posición: "No es conveniente ni oportuno que se comience a dialogar sobre las alianzas. Todavía no hay datos oficiales. Es muy difícil negociar mientras no hayan cosas claras".

relativos. Los anteriores procesos electorales en Bolivia registran dos ocasiones (1993 y 1997) en las que la mayoría del Congreso ratificó la primera mayoría, pero otros dos casos en los que se eligió presidente al segundo (1985) e incluso al tercero (1989), cuando la norma así lo permitía. En el proceso 2002, los tres actores relevantes que siguen al MNR en votación declararon que no reconocían la primera mayoría como factor de decisión.[264]

iii. La tercera pauta, más bien táctica y declarativa, se refiere a la aceptación o no de los resultados preliminares, parciales y extraoficiales de la votación obtenidos mediante estudios específicos (encuestas en boca de urna, programas de resultados preliminares, proyección de resultados basados en muestras de mesas escrutadas) y que son difundidos por los medios de comunicación. Es evidente que esta variable depende de la claridad y magnitud en las diferencias porcentuales de sufragios entre las candidaturas, así como de la ubicación potencial de cada uno de los actores relevantes. Es natural que quien aparece como ganador de los comicios aceptará de buen grado esos resultados. No es el caso de los actores cuyas expectativas de voto eran mayores que las proyectadas luego de los comicios. En ese sentido, tácticamente se puede sostener que nada está definido con certeza hasta que no se conozcan los resultados totales y definitivos de la votación. Esto también tiene que ver con la distribución de escaños, en especial con la asignación de diputaciones por representación proporcional, cuya variación está sujeta a los porcentajes de los votos obtenidos. En todo caso, como estrategia de posicionamiento esta pauta plantea la importancia, más o menos variable y decisiva –como veremos luego–, que puede tener el proceso de *cómputo oficial* de resultados.

iv. La cuarta pauta tiene que ver con la *arena de auto-colocación* de principio que realizan los actores relevantes respecto a la posibilidad de ser gobierno o, en su caso, quedarse en la oposición. Esto es relevante sobre todo para aquellos partidos que no alcanzan la condición de pivote y, por tanto, no pueden acceder a la presidencia. La arena específica en la cual los actores proyectan su acción política está relacionada con sus motivaciones. Es evidente que si buscan cargos como fin en sí mismo orientarán su estrategia hacia la participación en el oficialismo, mientras que si su motivación principal es influir sobre las políticas, pueden hacerlo tanto desde el gobierno como desde el Parlamento. En este último caso bien pueden asumirse como opositores. Pero también cuentan los cálculos políticos. En el arranque del proceso 2002 en Bolivia, dados los primeros resultados electorales, la colocación por principio en el terreno de la

264 El partido que declaró su apoyo a la primera mayoría (es decir, al MNR) fue el sexto en la votación: UCS. Lo hizo el 4 de julio con estas palabras de su candidato y líder Jhonny Fernández: "tiro la primera piedra. Si Sánchez de Lozada es primero, apoyémoslo. Tenemos que asumir con responsabilidad el apoyo a un gobierno sólido y con capacidad para salir de la crisis". Este respaldo, planteado inicialmente sin condiciones, se condicionó luego a la obtención de cuotas de poder.

oposición fue asumida por el MAS, fuerza política que no concebía su presencia en el Ejecutivo como parte de una coalición mayoritaria oficialista. La especificidad en este caso es que la anunciada oposición adquiría dos características fundamentales: por una parte, se definía como oposición radical contra el sistema, por otra, se planteaba como oposición dual tanto política en el Legislativo como social a través de movilizaciones extraparlamentarias.[265]

v. La quinta y última pauta de posicionamiento estratégico se refiere a lo que hemos denominado *disponibilidad de coalición*. Esto se vincula a la postura que adoptan los partidos relevantes respecto al pacto político en general y las coaliciones mayoritarias de gobierno en especial. Presupone también una visión sobre los otros competidores, que puede expresarse en términos de convergencia o antagonismo. Y tiene relación con las orientaciones programáticas de cada uno de ellos. Hay aquí un referente de cultura política respecto a la cooperación y al conflicto. Esta característica, una de las más distintivas de las lógicas de coalición, no debe confundirse con la sola reticencia a pactar, que puede responder a motivos coyunturales o distinciones de liderazgo. A diferencia de los cuatro procesos poselectorales anteriores, en los que todas las fuerzas políticas relevantes manifestaron disponibilidad de coalición, en el año 2002 un contendiente crucial (el MAS) sostuvo de inicio y radicalmente su negativa a pactar. Las palabras de su líder, Evo Morales, no admiten matices: "el voto digno y honesto del pueblo no se negocia. El MNR y la NFR no deben perder el tiempo intentando acuerdos con nosotros. El MAS no es ningún partido prostituta. Los pactos de gobernabilidad son de corrupción y de perversión".

Hasta aquí las cinco pautas definitorias que encauzan las estrategias de posicionamiento de los actores relevantes. Se trata de una especie de plataforma sobre la cual se erigirán las siguientes orientaciones estratégicas. Veamos un intento de síntesis en el cuadro 29:

Cuadro 29
Pautas del posicionamiento estratégico de los partidos, 2002

Pautas / Partidos	Escenario balotaje congresal		Respeto a 1ª mayoría (del MNR)	Aceptación resultados preliminares	Arena de autoposicionamiento	Disponibilidad de coalición
	Ubicación	Consigna base				
MNR	Partido pivote	"Goni presidente"	Sí	Acepta proyección resultados	Cabeza de gobierno	Pacta (coalición de gobierno)
NFR	Partido pivote	"Manfred presidente"	No	Espera resultados oficiales	Cabeza de gobierno	Pacta (coalición de gobierno)
MAS	Potencial de coalición y de chantaje	Ninguno es deseable	No	Espera resultados oficiales	Oposición (antisistema y dual)	No pacta con partidos neoliberales

265 Como ya señalamos, este autoposicionamiento en el campo opositor también fue asumido por ADN en vista de su reducida bancada parlamentaria.

Pautas / Partidos	Escenario balotaje congresal		Respeto a 1ª mayoría (del MNR)	Aceptación resultados preliminares	Arena de auto-colocación	Disponibilidad de coalición
	Ubicación	Consigna base				
MIR	Potencial de coalición y de chantaje	Ambos son posibles	No	Espera resultados oficiales	Aún no definida	Pacta (arena no definida)
UCS	Socio menor prescindible	"Goni presidente"	Sí	Acepta proyección resultados	Oficialismo	Pacta (coalición de gobierno)
MIP	Socio menor prescindible	Ninguno es deseable	No	Espera resultados oficiales	Oposición (antisistema y dual)	Solo pactaría con el MAS
ADN	Socio menor prescindible	"Goni presidente"	Sí	Acepta proyección resultados	Oposición (sistémica e institucional)	Pacta (apoyo parlamentario al Gobierno)

Fuente: elaboración propia con datos de los periódicos *La Razón* y *La Prensa*, y entrevistas con los protagonistas.

Tenemos entonces el *mapa de posicionamiento* de cada una de las fuerzas políticas con representación parlamentaria de cara a la información preliminar y extraoficial de los resultados electorales. Dependiendo de la combinación de las pautas señaladas y de las estrategias de origen adoptadas en consecuencia, en esta primera fase ya puede vislumbrarse, cuando no definirse, una potencial coalición de gobierno o, en su defecto, se mantiene todavía la incertidumbre respecto a la posibilidad de un pacto político para la elección congresal del presidente y el vicepresidente y la formación de un gobierno mayoritario. Encontraremos que en dos de los cuatro procesos anteriores registrados en la democracia pactada boliviana no se definió la formación de una coalición política en esta etapa del juego poselectoral. En 1985 el presidente Paz Estenssoro (MNR, segundo partido pivote) fue elegido en el Congreso con el voto de partidos minoritarios que rechazaban la posibilidad de elegir al exdictador Banzer (ADN, ganador de los comicios). Pero se trató de un apoyo puntual de investidura. La coalición política MNR-ADN fue posterior y se limitó al ámbito parlamentario sin llegar a ser una coalición de gobierno. En 1989, en cambio, con la proclamación del "triple empate" entre MNR, ADN y MIR y la posibilidad de que cualquiera de ellos accediera a la presidencia, tampoco se formó una coalición en esta etapa de posicionamiento. El pacto MIR-ADN se concretó casi dos meses después de las elecciones.

Pero hay dos experiencias en las que se configuraron potenciales coaliciones mayoritarias el día mismo de la elección. Me refiero al proceso del año 1993, en el que la contundente victoria electoral de Sánchez de Lozada (MNR) planteó como obligatoria la ratificación congresal de la primera mayoría, quedando por decidir solamente qué socios serían elegidos por el partido pivote para formar la coalición de gobierno. Algo similar ocurrió en 1997 cuando el ganador relativo de los comicios, Hugo Banzer (ADN), pese a su estrecha victoria sobre el segundo (MNR), recibió pronto el respaldo del MIR para obtener la presidencia. Efectivamente, en estos dos últimos procesos las estrategias de posicionamiento de los actores relevantes

establecieron ya el surco viable del resultado, anticipando el correspondiente final del juego de la negociación poselectoral. No es el caso, como hemos visto, del escenario configurado el 30 de junio de 2002. En esta primera fase, pues, no se dio ninguna senda previsible de coalición y se mantuvo la incertidumbre. Ello nos conduce al análisis del siguiente momento de definición estratégica.

b) Estrategias de ajuste

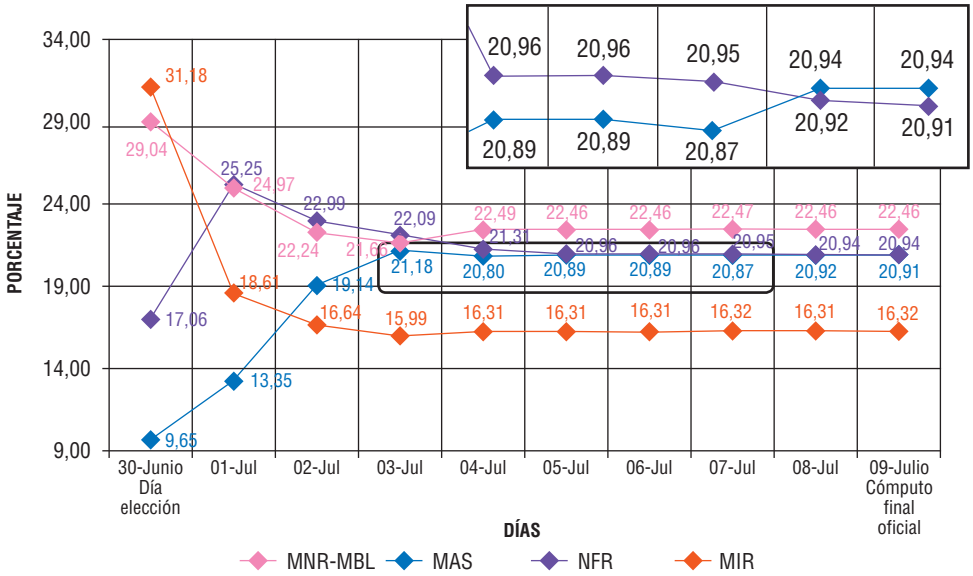
He señalado que el escenario inaugural de las estrategias de coalición poselectoral tiene que ver con un conjunto de pautas de posicionamiento entre las cuales una de las determinantes es el resultado de la votación. Y es que tanto la ubicación relativa de las candidaturas como el porcentaje de sufragios obtenido define los alcances y límites del teatro de operaciones, especialmente el rango que adquiere cada uno de los protagonistas de cara a la segunda vuelta congresal. Pero puede suceder, como en efecto ocurrió en el proceso 2002, que los resultados preliminares y extraoficiales de la votación no brinden orientaciones concluyentes y que, por tanto, sean tácticamente rechazados por algunos de los actores relevantes en espera de la información definitiva y oficial. Esto plantea un elemento que asume centralidad estratégica: el *cómputo* departamental y nacional de los resultados de votación. Hablamos del proceso público realizado por el organismo electoral desde el día mismo de los comicios y que en un plazo máximo de 25 días debía concluir con el cómputo definitivo de las elecciones para presidente, vicepresidente, senadores y diputados.[266] Este requisito del proceso era fundamental no solo porque daba cuenta de la votación obtenida por cada candidatura en las circunscripciones uninominales, departamentales y nacional, sino debido a que esta información era la base definitiva para la conversión de votos en escaños; es decir, para la definición del tamaño de las bancadas parlamentarias de cada fuerza política en competencia.

Pero antes de trasladarnos a un nuevo escenario de definición estratégica, el de los asientos parlamentarios, es pertinente examinar la incidencia del proceso de cómputo en la redefinición, si cabe, de las estrategias de posicionamiento. El supuesto es que en la medida en que se registren variaciones importantes en los resultados de la votación como producto del cómputo es probable que surjan nuevos escenarios y se modifique el teatro de operaciones original, lo cual repercute en las pautas de posicionamiento y puede dar lugar a *reajustes tácticos o modificaciones estratégicas* respecto a la posición de origen asumida por los actores relevantes. Esto ocurre sobre todo cuando se producen cambios en la ubicación de las dos

266 El procedimiento de cómputo, sus pasos y los plazos previstos están señalados en los capítulos séptimo: "Cómputo departamental" y octavo: "Cómputo nacional" del Código Electoral. En el proceso 2002, el cómputo se realizó en *nueve días* como se puede apreciar en el gráfico 9.

candidaturas más votadas, lo cual altera el escenario de balotaje previsto. Eso fue precisamente lo que aconteció en nuestro caso de referencia, con la secuencia y efectos sintetizados en el gráfico 9 y el cuadro 30:

Gráfico 9
Evolución del cómputo de votos, 2002



Fuente: Corte Nacional Electoral (2002).

Una de las sorpresas en las elecciones generales 2002 en Bolivia fue la victoria relativa obtenida por el binomio presidencial del MNR, toda vez que la serie de encuestas de intención de voto realizadas por dos grupos multimedia durante los meses y la semana previos a los comicios pronosticaban un triunfo, más o menos cómodo, de la candidatura de NFR. Esta tendencia se mantuvo incluso en las proyecciones de voto publicadas 72 horas antes de las elecciones: NFR ganaría la primera mayoría. E incluso en los datos en boca de urna difundidos a las 18:00 horas del día de la votación. No ocurrió así, como hemos visto. Las encuestas, una vez más, se equivocaron.[267] Pero si el estrecho primer lugar obtenido por el MNR parecía inesperado, lo que francamente provocó asombro y se convirtió en el dato más relevante del sufragio fue la impensable votación recibida por el

267 Para un amplio y bien documentado análisis del papel de las encuestas en el proceso electoral 2002 véase el trabajo coordinado por Vilar (2002), así como el estudio más técnico realizado por Gálvez (2002). Para un análisis comparado más reciente de los usos de estudios de opinión en materia electoral en los comicios generales 2009 y 2014 en Bolivia, véanse los estudios *Comicios mediáticos* (Exeni, 2012) y *Comicios mediáticos II* (Exeni, 2016b).

Cuadro 30
Variación en las estrategias de posicionamiento en función del cómputo de votos, 2002

Partido / Día	30 junio	1° julio	2	3	4	5	6	7	8	9 julio
MNR Partido pivote	GSL se declara ganador. Convoca "Gobierno de Unidad Nacional" contra la crisis.	Consigna "Goni presidente". Acercamiento con el MIR. Tiene respaldo de ADN y UCS.		Negociaciones congeladas por el ascenso del MAS (posible segundo lugar y tesis de "triple empate).	Mantiene consigna "Goni presidente". Recibe apoyo oficial de UCS (primera mayoría).	Ganador indiscutible elecciones. Busca apoyo MIR y NFR para tener mayoría congresal.	Espera resultados oficiales.	Contactos con MIR y NFR. Recibe respaldo de ADN para respeto primera mayoría.	Condiciones alianza: a) GSL presidente, b) programa y c) agenda parlamentaria (hidrocarburos).	Contactos con MIR y NFR. Busca alianza para gobierno mayoritario.
NFR Partido pivote (del 30 de junio al 7 de julio)	MRV espera resultados. Mayoría votó por el cambio (nosotros). No respeta 1ª mayoría. Hay "empate técnico"	Convoca gobierno de convergencia con "Manfred presidente". Idea cambio. Acercamiento al MAS.	Se asume ganador. Busca convencer al MIR y dividir la bancada del MAS. Una comisión va a Palacio.	No se pronuncia oficialmente ante ascenso del MAS.	Afirma que en caso de ser tercera fuerza no votará por GSL y se quedará en la oposición.	Anuncia que no votará por GSL en el Congreso.	Espera resultados oficiales. "Manfred presidente". Si es tercero: evaluación.	Cuestiona resultados oficiales CNE. Denuncia supuesto fraude en favor del MNR.	Reitera no apoyará GSL. Tampoco votará por Evo. NFR será partido de oposición.	Ni MNR, por guerra sucia; ni MAS, por pedido Embajada. NFR a la oposición.
MAS Partido pivote (desde el 8 de julio y en los datos finales)	EM reitera que no se aliará con ningún partido neoliberal. No alianzas con partidos corruptos.	No apoyará ni al MNR ni a NFR. Asume lucha contra el neoliberalismo desde la oposición.	Mantiene su postura de no negociar con nadie. Hará una oposición constructiva en el Congreso.	Reitera que no negociará. No se busca la Presidencia de EM. "El MAS no es un partido prostituto".	Aunque sean segundos no negociarán con otros partidos. Plantea acción parlamentaria y movilización en las calles.	Analiza posibilidad de ser gobierno.	Espera resultados oficiales.	Espera resultados oficiales / Recibe respaldo MIP	Pasar de la protesta a la propuesta. Evalúa opción de ser gobierno.	Pide voto de NFR y MIR sin negociaciones ni componendas. Nada con el MNR.
MIR Potencial socio principal	JPZ espera resultados. MIR no relega a nadie. No respeta 1ª mayoría. Sólo apoya a JPZ.	Sigue a la espera de resultados oficiales, pero ya hay encuentros con el MNR.		Sigue a la espera de resultados oficiales. Una corriente plantea quedarse en la oposición.	JPZ ataca a GSL. "No le importa Bolivia". Afirma que su deseo es que gane Evo.	Dos corrientes internas: JPZ quiere ser opositor. Doria busca acuerdo.	Espera resultados oficiales y su Congreso en Tarija (9 de Julio)	Anuncia semana decisiva y espera encuentro de Tarija.	Asegura estabilidad democrática. Decisión en Tarija. Cogobierno o cohabitación.	Tres tendencias: cogobierno, cohabitación u oposición. Contactos MNR.
Cómputo oficial (ubicación partidos)	MNR NFR MAS MIR	NFR MNR MIR MAS	NFR MNR MAS MIR	NFR MNR MAS MIR	MNR NFR MAS MIR	MNR NFR MAS MIR	MNR NFR MAS MIR	MNR NFR MAS MIR	MNR MAS NFR MIR	MNR (1°) MAS (2°) NFR (3°) MIR (4°)
Cambios en la ubicación	Proyecciones medios de comunicación	Cómputo inicial Corte Nac. Electoral	MAS (3°) desplaza a MIR (4°)		MNR (1°) desplaza a NFR (2°)				MAS (2°) desplaza a NFR (3°)	Resultado oficial final CNE

Fuente: elaboración propia.

candidato del MAS, Evo Morales, quien se ubicó nada menos que en el segundo lugar superando al tradicional MIR y, lo más significativo, a la NFR. Este fenómeno político-electoral, que un medio de prensa llegó a calificar como "r-Evo-lución",[268] no solo dejó muy mal parados a los encuestadores y removió las previsiones de las fuerzas políticas en competencia –para empezar las del propio MAS–, sino que provocó una importante alteración en el escenario de negociación poselectoral y, sobre todo, en las estrategias de coalición de los actores relevantes.

Para empezar, la segunda posición obtenida por el MAS lo convirtió en partido pivote con posibilidades de competir por la presidencia en la segunda vuelta congresal. Esto replanteó el escenario de balotaje que si en principio oponía la fórmula "Goni presidente" versus "Manfred presidente", planteada en términos de continuidad de los partidos tradicionales o "cambio positivo"; se transformó en la disputa "Goni presidente" versus "Evo presidente",[269] configurada como polarización entre la prolongación sistémica o la "opción antineoliberal". Demás está decir que este nuevo escenario modificó visiblemente las estrategias de posicionamiento de los protagonistas así como sus plataformas de negociación.

Como puede verse en el gráfico de evolución del cómputo oficial de votos, en los diez días que duró esta labor realizada por el organismo electoral se registraron tres importantes cambios de ubicación, el último de ellos imprevisible y determinante. El supuesto es que asistíamos a una elección muy reñida y que no habrían grandes diferencias en los porcentajes de votación entre las cuatro candidaturas principales (MNR, NFR, MIR y MAS, en ese orden según el reporte informativo de arranque). El primer cambio tuvo lugar el día 2 de julio cuando, con el 75 por ciento de los votos computados, el MAS sube al tercer lugar dejando al MIR en el cuarto puesto. Esta variación ya había sido anticipada por los medios de comunicación y asumida por los actores, por lo cual constituyó más bien una formalidad de cómputo. En todo caso, ponía en evidencia tres cosas en relación al MIR: la ratificación de su tendencia a perder elecciones, pues en ninguna de sus participaciones como partido desde 1985 logró ni el primer ni el segundo lugar en la votación; la recepción del voto castigo por su presencia en la coalición de

268 La expresión corresponde al semanario *Pulso*, alertando sobre los riesgos de la "insurgencia electoral" del MAS (5 de julio de 2002). El matutino *La Prensa* habló del "voto bronca" obtenido por el "huracán Evo" (1 de julio de 2002). Y el diario *La Razón* aseguró que Morales, al canalizar a su favor el descontento ciudadano, fue "la gran sorpresa" de las elecciones (1 de julio de 2002). Todo esto ante el supuesto inicial de que el MAS había obtenido el tercer lugar en la votación.

269 Esta oposición se llegó a plantear incluso en términos de "poder dual": el poder del MNR versus el poder del MAS como expresión de la confrontación entre "las dos Bolivias". Así por lo menos lo entendía el ideólogo y dirigente del MAS en ese momento, Filemón Escóbar (véase *El Juguete Rabioso*, 7 de julio de 2002). Mejor todavía. Cuando a Evo Morales le preguntaron en una entrevista periodística si el MAS constituía una amenaza seria para el neoliberalismo, el dirigente cocalero respondió contundente: "no solo una amenaza, sino un recambio…; y eso pasa por acabar con el sistema" *(Pulso*, 5 de julio de 2002).

gobierno saliente, castigo benévolo si lo comparamos, por ejemplo, con el recibido por ADN; y, por último, la interesante posición en la que se situaba el MIR con una bancada mediana que le otorgaba suficiente fuerza parlamentaria para convertirse en actor decisivo de cara a las negociaciones con los partidos pivote (MNR y NFR, a esas alturas) que buscarían formar una coalición de gobierno mayoritaria.

El siguiente cambio en el proceso de cómputo tuvo lugar el 4 de julio cuando, ya computados el 96,3 por ciento de los votos, el MNR pasó a ocupar el primer lugar en los comicios, ubicación que se consolidó en los reportes subsiguientes hasta resultar definitiva. Ese día la NFR fue desplazada al segundo lugar, manteniéndose todavía como partido pivote pero lejos de las encuestas de intención de voto que lo situaban como seguro ganador de las elecciones. A reserva del debate sobre cuán grande haya sido el margen de error de las encuestas preelectorales e incluso su utilización instrumental para favorecer o perjudicar candidatos,[270] lo cierto es que uno de los ejes más llamativos de la campaña electoral fue el modo en que el MNR "destronó" a Manfred Reyes Villa mediante la sistemática difusión de mensajes propagandísticos en su contra, lo que pronto se calificó como "guerra sucia". Pero también fueron relevantes y quizás decisivos los errores de campaña y las limitaciones del propio Reyes Villa y de su entorno. Muestra de ello es su reticencia a participar en debates presidenciales, así como algunas declaraciones públicas que luego se comprobaría que faltaban a la verdad. Es destacable además la asociación que se hizo de Manfred con el exdictador Banzer.[271] Estos hechos debilitaron su mensaje de cambio y su perfil de renovación política. Todo ello magnificado en el marco de la ya conocida personalización de las elecciones y su conversión en espectáculo por efecto de los medios de comunicación masiva, en especial de la televisión.

Pero vayamos al tercer cambio de ubicación, el último, resultante del proceso de cómputo. Me refiero al ascenso del MAS como segunda fuerza electoral con el correspondiente desalojo de la NFR de esa posición privilegiada de partido pivote.

---

270 Si bien las proyecciones de resultados, como es natural, fueron variando en el tiempo, hay un momento pico el 26 de mayo cuando la red "Recta Final" le otorgó a la NFR nada menos que el 41,4 % de intención de voto, muy lejos del MNR que apenas lograba –según esa encuesta– el 16,6 %. Una indiscutible diferencia de 25 puntos porcentuales según la cual Reyes Villa aparecía como el futuro presidente. Luego se vio que estos datos eran poco fiables. En todo caso, si bien excede a los propósitos de este libro el análisis del impacto que tuvieron las encuestas en la campaña electoral y en especial el modo en que brindaron información tan contradictoria y errónea, es pertinente identificar estas encuestas como una variable importante en las estrategias preelectorales de los actores relevantes.

271 Uno de los mensajes más fuertes en este sentido fue un *spot* de televisión producido y difundido por la Asociación de Familiares de Desaparecidos en el cual, mediante un recurso técnico de imagen, el rostro de Reyes Villa mutaba hasta convertirse en el de Banzer. Debe recordarse que Manfred fue militante de ADN y que la NFR participó en las elecciones de 1997 como aliada de ese partido e incluso fue parte de la coalición de gobierno durante tres años (1997-2000) en la gestión presidencial de Banzer.

Si bien esta variación se registró formalmente el 8 de julio, sobre el 99,97 % de los votos computados (19.948 actas de mesa de un total de 19.957), la señal de alerta tuvo lugar tres días antes cuand o la distancia entre ambos se redujo a un insignificante 0,7 por ciento (véase el recuadro ampliado en la parte superior derecha del gráfico 9). El desenlace del cómputo fue dramático, pues la diferencia final entre el MAS y la NFR se redujo a tan solo 721 votos. Muchas decisiones estratégicas estaban en juego. Tantas que la NFR recurrió al fácil expediente de desconocer los resultados acusando al organismo electoral de un supuesto fraude informático que nunca comprobó. En todo caso, el dato real e innegable fue el sorprendente desempeño electoral del MAS, fenómeno político cuya explicación responde a múltiples causas que exceden los límites de este estudio.

Asumiendo las razones más bien históricas y estructurales que dan cuenta de la emergencia y fortaleza de un instrumento político relacionado con movimientos sociales (en especial el de productores de coca) y apegado a la izquierda; así como consideraciones más específicas relacionadas con el carácter contestatario del MAS y su interpelación contra los partidos tradicionales, las limitaciones de la democracia representativa y el costo del modelo neoliberal en términos de pobreza y exclusión; asumiendo todo eso como base, decía, es necesario destacar un hecho que sin duda influyó en el incremento del apoyo electoral a favor del MAS, sobre todo en la fase final del proceso. Hablo de las declaraciones del exembajador de Estados Unidos en Bolivia, Manuel Rocha, quien cuatro días antes de las elecciones, en un acto oficial realizado en la zona cocalera del Chapare, advirtió sin matices que si el electorado boliviano elegía a un candidato ligado al circuito coca-cocaína, se pondría en peligro la ayuda de Estados Unidos y sus mercados podrían cerrarse para las exportaciones bolivianas. Si bien el embajador no mencionó el nombre de Evo Morales, la alusión no podía ser más clara, toda vez que para el gobierno estadounidense los cocaleros, y en especial su líder, tendrían vínculos con el narcotráfico y el terrorismo.

Demás está decir que estas declaraciones, percibidas por la ciudadanía y por los propios actores políticos como una intromisión en asuntos internos, desataron un fuerte rechazo y en lugar de afectar el apoyo al MAS produjo el efecto contrario. Al ya evidente "voto por nosotros mismos" (indígena) y "voto bronca" (urbano-marginal) que se alinearon con Evo Morales, se sumó entonces el "efecto Rocha"[272] que, al interpelar un sentimiento antiimperialista, hizo que como

272 Las declaraciones de Rocha recibieron diferentes lecturas por parte de los partidos. Según el líder del MNR, favorecieron a Evo perjudicando a todos los demás, pero no fueron determinantes en el resultado. Dirigentes del MAS aseguran que su votación ya estaba definida antes de las declaraciones de Rocha, pero reconocen que les ayudó a consolidarla. No es casual que el propio Evo Morales, en su cierre de campaña, agradeciera irónicamente al embajador norteamericano proclamándolo su "jefe de campaña". El líder del MIR, Jaime Paz Zamora, llegó a sostener que el MNR y la Embajada estadounidense, con la complicidad del MAS,

protesta una parte de la ciudadanía votara por Evo. ¿Cuánto influyó este episodio en la votación final del MAS? No es posible cuantificarlo, pero lo cierto es que expresa bien un aspecto central no solo en las elecciones, sino fundamentalmente en las negociaciones poselectorales: la presión e influencia de actores externos al sistema de partidos, como veremos más adelante.

Ahora bien, una vez expuesto el modo en que la variable del cómputo oficial de votos puede influir en la ubicación de las candidaturas y en el replanteamiento de los escenarios de negociación poselectoral, podemos volver al examen de las estrategias de coalición de los partidos relevantes a la luz de los resultados finales de la votación y la ya definida composición del Congreso Nacional. Lo que nos interesa identificar es en qué sentido se modificaron los posicionamientos iniciales como efecto del nuevo escenario resultante del proceso de cómputo, en especial tomando nota del cambio en la contraposición del balotaje congresal.[273] Para ello remitimos al cuadro de síntesis que muestra el registro diario de la postura de los cuatro partidos que cuentan (véase el cuadro 30).

Más allá de las declaraciones periodísticas y las inclinaciones más bien tácticas de los actores políticos, es evidente que las variaciones estratégicas más relevantes de cara al proceso de negociación poselectoral tienen que ver con la NFR y el MAS, dada su nueva ubicación en el resultado del voto. Al dejar de ser partido pivote, la NFR se queda sin plataforma estratégica de base ("Manfred presidente") y, convertido en potencial socio de coalición, enfrenta en cambio las opciones de apoyar a Sánchez de Lozada, votar por Evo Morales o no respaldar a ninguno. Muy molestos y aún aturdidos con el nuevo escenario y sin aceptar el resultado final de las elecciones, la nueva estrategia de posicionamiento de NFR consistió en ubicarse como partido de oposición sin disponibilidad de pacto. Rechaza negociar con el MNR debido a su rivalidad y distanciamiento por efecto de la "guerra sucia", así como por la contradicción de ese apoyo tomando nota de su oferta electoral de cambio.[274] Y se niega a votar por el MAS en el Congreso por considerar que se trata de una opción inviable y distante de su programa de gobierno, amén de

armaron una operación de "terrorismo electoral" para perjudicar al MIR. En tanto, Manfred Reyes Villa de NFR aseguró que su derrota electoral se debió a las declaraciones de Rocha a quien acusó de favorecer a Sánchez de Lozada. "El 'rochazo' nos afectó, causó una migración del voto del 10 % hacia el MAS", sostuvo el vocero eneferista Víctor Gutiérrez.

273 Para un análisis minucioso y documentado del proceso de cómputo véase el documento "Reportes oficiales sobre los resultados preliminares de votación" elaborado por la Corte Nacional Electoral (2002). En este trabajo se da cuenta del modo en que fueron variando los resultados departamentales y nacional en cada uno de los 19 reportes informativos realizados entre el 30 de junio y el 9 de julio. Ahí se puede comprobar, por ejemplo, que el segundo lugar definitivo del MAS se debió a la abultada votación que recibió en el departamento de Potosí, en especial en el área rural de donde provinieron las últimas actas de mesa en ser computadas.

274 Las palabras de Reyes Villa son muy claras: "no vamos a votar por el MNR, Sánchez de Lozada no puede ser presidente".

tomar nota de que dicho apoyo no sería aceptado por la Embajada de Estados Unidos (*sic*).[275] "Ni Sánchez de Lozada con un modelo neoliberal ni Evo Morales con un modelo radical", en palabras de Reyes Villa, es entonces la nueva consigna. NFR se queda en la oposición para "equilibrar esos extremos".

¿Qué pasa con el MAS en este removido tablero? ¿Qué implicó para sus estrategias de posicionamiento el hecho de haberse asumido como opositor por principio y de pronto aparecer en la ubicación de partido pivote con opción de alcanzar el gobierno bajo la presidencia de Evo Morales? Lo primero que debiéramos decir es que los más sorprendidos con el nuevo escenario fueron los propios dirigentes del MAS, cuya mejor expectativa electoral consistía en alcanzar el tercer puesto.[276] Como hemos visto, la posición radical e inamovible del MAS, tanto en la campaña como en los primeros días posteriores a las elecciones, fue la de "no hacer ninguna alianza con ningún partido neoliberal". Eso significaba que el MNR, el MIR y la NFR quedaban fuera de su posible arco de negociaciones. Pero sin el apoyo de éstos, sobre todo de los dos últimos, la elección congresal de Morales resultaba aritméticamente imposible.

Por eso ante su nueva consigna de base: "Evo presidente", el MAS tuvo que cambiar sus estrategias de posicionamiento. Para empezar, asumía una nueva arena de autocolocación toda vez que podía convertirse en cabeza de gobierno, lo cual modificó su idea original de ser oposición por principio. Pero el impacto más relevante tiene que ver con la disponibilidad de coalición. Luego de haber insistido –en palabras de Evo– en que las coaliciones son "pactos de perversión y corrupción" y que el MAS "no es un partido prostituto" para hacer alianzas, es claro que se habían autoimpuesto un rígido candado que, visto el nuevo escenario, les impedía la opción de arribar a un acuerdo, al menos, de investidura.[277] Por ello, atenuando su posición contra la lógica del pacto y estableciendo diferencias entre sus adversarios, plantearon su nueva plataforma de posicionamiento, en dos vertientes: "nada con el MNR", por una parte, pues representaba lo peor del modelo neoliberal; "pedimos el voto de NFR y del MIR sin negociaciones ni

275 No se trata de una especulación sino de un reconocimiento hecho por el propio líder de NFR: "me he reunido con el embajador (Rocha), no he recibido ninguna presión, lo que sí me ha manifestado es que no debería haber ningún acuerdo con Evo Morales" (*La Prensa*, 9 de julio de 2002).

276 El candidato a la vicepresidencia por el MAS, Antonio Peredo (2002, entrevista), evalúa muy bien la situación: "la primera confesión es que nosotros fuimos sorprendidos, nos sentimos paralizados. No podríamos decir que teníamos una estrategia (ante la opción de ser gobierno)". En otra declaración, el 4 de julio, Evo Morales admitía: "estoy muy nervioso, no pensaba que podíamos tener tanta votación" (*La Prensa*).

277 En una entrevista periodística realizada seis días antes de las elecciones, ante la pregunta sobre posibles alianzas poselectorales, Evo Morales respondió: "¿No hará alianza con Reyes Villa? No me ofenda, cómo pues con un racista, fascista. ¿Y con Sánchez de Lozada? Peor todavía. ¿Y Jaime Paz? Qué vamos a hablar…". (*La Razón*, 25 de junio de 2002).

componendas", por otra, en atención a que ambos partidos habían planteado en la campaña, al igual que el MAS, la convocatoria a una Asamblea Constituyente.[278] El MAS se empezaba a ver a sí mismo como opción viable de gobierno.

Sigamos con los actores relevantes. Es evidente que la estrategia de posicionamiento original del MNR se mantuvo inalterable: "Goni presidente con un gobierno de unidad nacional". Ello, sobre la base de un discurso de estabilidad, un perfil de experiencia en el gobierno y una oferta programática específica con tres ejes temáticos: generación de empleos, lucha contra la corrupción y acciones contra la exclusión social. Pero una cosa era competir en la segunda vuelta congresal contra la NFR y otra distinta hacerlo frente al MAS. En el primer caso la confrontación adquiría un carácter más bien de liderazgo y de cambio de administración con ajustes en el modelo; en el segundo, suponía una disyuntiva entre continuidad y cambio de modelo. La polarización Goni versus Evo, pues, favorecía al MNR (debemos recordar el ascendiente de la Embajada estadounidense sobre algunos líderes políticos y que había un veto explícito de esta entidad extranjera a la posibilidad de una presidencia de Morales). Pero si este partido pivote no tuvo necesidad de modificar su posicionamiento inicial, requirió un giro en sus estrategias de alianzas. Y es que en el nuevo escenario la NFR aparecía como potencial socio de una coalición de gobierno, al igual que el MIR. No en vano desplegó contactos con ambos partidos en busca de una coalición mayoritaria.[279] El MAS, que al menos en principio y discursivamente estaba incluido en su convocatoria de unidad, quedaba descartado al ser asumido como antagonista en el balotaje congresal.

Así las cosas, con el MAS en situación de buscar el gobierno y la NFR decidida a quedarse en la oposición, el escenario poselectoral de negociaciones situaba a la cuarta fuerza electoral: el MIR, en una ubicación decisiva y estratégica. En efecto, el partido de Paz Zamora aparecía como actor protagónico en la perspectiva de formar o impedir la formación de una coalición mayoritaria de gobierno. Pero el MIR, cuya postura inicial había sido la de no cerrar opciones en espera de los resultados oficiales, ya con el cómputo final en mesa estaba obligado a fijar una posición, con las mismas alternativas que tenía NFR: respaldar a Sánchez de Lozada, apoyar a Evo Morales o alejarse de ambos. Como lo habían anunciado, la decisión partidaria se tomó en un encuentro realizado los días 10 y 11 de julio en la ciudad de Tarija (plaza fuerte mirista), donde la dirigencia y los parlamentarios

278 "Si son coherentes (NFR y MAS) con su promesa electoral, no tienen otra alternativa que votar por el MAS en el Parlamento, por tanto seremos gobierno", afirmó Evo Morales.

279 El 7 de julio el MNR hizo conocer oficialmente sus condiciones para un acuerdo destinado a conformar el nuevo gobierno: a) hacer de Gonzalo Sánchez de Lozada presidente, b) el respeto a su propuesta programática y c) una agenda parlamentaria básica que incluya una política nacional de hidrocarburos. "Vendría a ser un nuevo pacto político social", sostuvo su vocero, Mauricio Antezana.

electos del MIR establecieron formalmente su estrategia de posicionamiento y su plataforma de negociación poselectoral.

Si bien la decisión adoptada tuvo carácter unitario, es pertinente señalar que en aquella reunión existieron tres tendencias identificables: la primera apostaba por un acercamiento con el MNR a fin de buscar una coalición de gobierno, la segunda –de mayor respaldo– planteaba la idea de cohabitación situando al MIR exclusivamente en la arena parlamentaria y la tercera sostenía la necesidad de apoyar al MAS en contra de Sánchez de Lozada. Este dato muestra una variable importante del proceso: la existencia de *corrientes internas* en los partidos políticos que si bien actúan *como si* fueran actores unitarios, tienen más o menos importantes diferencias de posición en su seno.[280] Sea como fuere, en una sorpresiva decisión que dejaba mucho margen a interpretaciones diversas por la ambigüedad con la que fue planteada, el MIR fijó su estrategia de posicionamiento: por una parte, no apoyar ni al MNR ni al MAS, exigiendo más bien algo improbable: que ambos partidos se unan;[281] y, por otra, votar por sí mismos en el Congreso, lo que implicaba anular sus votos. Todo ello se sintetizó en una novedosa consigna: "gobernar desde el Parlamento", acompañada de la promesa de que el MIR garantizaría la estabilidad política. En palabras de Paz Zamora: "estamos por la certidumbre, por la seguridad, por la viabilidad y la gobernabilidad".[282]

Hasta aquí tenemos un escenario poselectoral con una suerte de *imposibilidad de coalición* o, al menos, reticencia de pacto entre los actores relevantes. El MNR busca acuerdos pero no logra ninguna respuesta favorable. El MAS pide apoyo para su candidato pero tampoco lo obtiene. Y tanto la NFR como el MIR deciden

280 En el caso del MIR, la primera posición señalada correspondió al "ala empresarial" encabezada por el dirigente Samuel Doria Medina, así como a líderes renovadores dentro del partido como Hugo Carvajal. La segunda estaba claramente identificada con el líder mirista, Jaime Paz Zamora. Y la tercera posición, minoritaria, se expresaba en algunos parlamentarios de origen indígena y en el FRI, tradicional aliado electoral del MIR opuesto por principio a un acuerdo con Sánchez de Lozada.

281 "Bolivia está entre dos opciones extremas e inviables y una polarización negativa. Ambas deben ponerse de acuerdo para garantizar la gobernabilidad. Hagan un acto de patriotismo", invocó el jefe mirista a los candidatos del MNR y del MAS.

282 Conviene registrar aquí las palabras de Jaime Paz: "vamos a garantizar la democracia. Haremos el quórum necesario para que se elija presidente, pero nuestro voto será por nuestro programa. Vamos a inundar de leyes el Parlamento. Buscaremos acuerdos institucionales entre fuerzas parlamentarias y el Ejecutivo. Que haya una verdadera coordinación entre el Legislativo y el Ejecutivo. Si el Ejecutivo propone una buena ley, claro que la aprobaremos. Eso significa gobernar desde el Parlamento. Lo nítido de esta elección son los cuatro bloques parlamentarios. El Parlamento debe recuperar su centralidad como institución. Vamos a tener el presidente más débil de la historia democrática de Bolivia. Sánchez de Lozada es el líder menos creíble del país, es un candidato que conflictúa, el más resistido, no puede generar un gobierno de unidad. No creo que sea un hombre útil para Bolivia. Ha sido uno de los presidentes más nefastos que ha tenido el país. Garantizamos más estabilidad y democracia no incorporándonos al gobierno sino quedándonos en el Congreso" (*La Razón*, 13 de julio de 2002).

quedarse en la oposición asumiendo el papel de mediadores entre las dos posiciones antagónicas con opción a la presidencia que, a su vez, se rechazan una a la otra. No es casual entonces que en tal situación de entrampamiento y con esas *estrategias de ajuste* tan firmemente planteadas por los protagonistas, algunos analistas y medios de comunicación hubieran empezado a preguntarse por la crisis de la democracia pactada, la viabilidad del presidencialismo parlamentarizado y el futuro de la gobernabilidad política en el país.

Doce días después de las elecciones el resultado más probable, quizás único en ese momento, parecía ser el de un gobierno minoritario del MNR con una poderosa oposición tanto en el Parlamento como en las calles y carreteras. Tiempo de incertidumbre. Pero antes de pasar a la siguiente fase de las estrategias de coalición, veamos un cuadro de síntesis para ubicar con precisión el cambio de posicionamiento producido luego del cómputo de votos. Lo que me interesa destacar es el modo en que las estrategias de origen pueden ser ajustadas con arreglo a la variación en el escenario de balotaje congresal, lo que da cuenta de la importancia del cómputo final de resultados en elecciones muy competitivas y sin claros ganadores relativos. Estamos ante un segundo momento estratégico que abre las puertas para un cambio de escenario: de la arena electoral a la arena parlamentaria. Veamos el cuadro 31 a fin de concluir esta parte de la exposición:

Cuadro 31
Estrategias de ajuste: segundo momento de posicionamiento

Pautas	Escenario balotaje congresal		Plataforma de negociación		Arena de auto-colocación		Disponibilidad de coalición	
Partidos	Ubicación inicial	Ubicación final	Consigna de origen	Consigna reformulada	Acomodo de origen	Acomodo ajustado	Posición de base	Posición modificada
MNR	Partido Pivote	Partido Pivote	"Goni presidente"	"Goni presidente"	Cabeza de gobierno	Cabeza de gobierno	Pacta (coalición gobierno)	Pacta (coalición gobierno)
NFR	Partido Pivote	Potencial de coalición y chantaje	"Manfred presidente"	Ninguno es deseable	Cabeza de gobierno	Oposición (sistémica)	Pacta (coalición gobierno)	No pacta
MAS	Potencial de coalición y de chantaje	Partido Pivote	Ninguno es deseable	"Evo presidente"	Oposición (estrategia de cerco)	Cabeza de gobierno	No pacta	No pacta (pide apoyo partidos)
MIR	Potencial de coalición y de chantaje	Potencial de coalición y de chantaje	Ambos son posibles (MNR y NFR)	Que se unan los dos (MNR y MAS)	Aún no definida	Gobernar desde el Congreso	Pacta (arena no definida)	Pacta (solo arena legislativa)
UCS	Socio menor prescindible	Socio menor prescindible	"Goni presidente"	"Goni presidente"	Oficialismo (con el MNR)	Oficialismo (con el MNR)	Pacta (coalición gobierno)	Pacta (coalición gobierno)
MIP	Socio menor prescindible	Socio menor prescindible	Ninguno es deseable	"Evo presidente"	Oposición (estrategia de cerco)	Apoyo gobierno Evo	No pacta	Pacta (con el MAS)
ADN	Socio menor prescindible	Socio menor prescindible	"Goni presidente"	"Goni presidente"	Oposición (sistémica)	Oposición (sistémica)	Pacta (apoyo Goni)	Pacta (apoyo Goni)

Fuente: elaboración propia con datos de los periódicos *La Razón* y *La Prensa*, y entrevistas con los protagonistas.

c) Estrategias de agregación

Si en las estrategias de posicionamiento y de ajuste la orientación principal de los actores relevantes tiene que ver con los resultados electorales, en especial la ubicación poselectoral y el escenario probable de balotaje congresal; en la tercera fase de negociación estratégica: la de agregación, el referente directo es la composición del Congreso Nacional por efecto de la conversión de votos en escaños. Es decir, estamos no solo ante una nueva arena de interacción, sino en presencia de una condición numérica que, en el horizonte de la búsqueda de un gobierno mayoritario, resulta ineludible y puede ser concluyente. En esta fase, que tiene un tinte más bien formal, lo que importa es el número de senadores y de diputados que tiene cada fuerza política y, sobre esa base, lo que pueden lograr en la negociación.

El supuesto es que la formación de una coalición de gobierno responde a una condición necesaria: la mayoría legislativa, por lo cual este ámbito de definición estratégica es abordado, con abstracción de lo demás, en *clave aritmética*. Dada la composición de cada una de las bancadas parlamentarias y asumiendo éstas como unidades de análisis tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados, ¿qué combinaciones permitían alcanzar la mayoría parlamentaria? ¿Con quiénes y con cuántos socios requería coligarse cada partido pivote para lograr el respaldo legislativo suficiente que le otorgue la investidura presidencial y, si acaso, le redima de los peligros de un gobierno minoritario? He ahí las estrategias de agregación. Veamos los datos que constituyen la base de este ejercicio en la tabla 16:

Tabla 16
Relación de votos y escaños: Elecciones Nacionales 2002

Candidatura	Votos →		Escaños →					Relación votos / escaños
	N	%	Senadores	Diputados		N	%	
				RP	Uninominales			
MNR-MBL	624.126	22,46	11	12	24	47	29,94	+ 7,48
MAS	581.884	20,94	8	13	14	35	22,29	+ 1,35
NFR	581.163	20,91	2	20	5	27	17,20	- 3,71
MIR-FRI	453.375	16,32	5	11	15	31	19,75	+ 3,43
MIP	169.239	6,09	0	1	5	6	3,82	- 2,27
UCS-FSB	153.210	5,51	0	5	0	5	3,18	- 2,33
ADN	94.386	3,40	1	0	4	5	3,18	- 0,22
LyJ	75.522	2,72	0	0	0	0	0	- 2,72
PS	18.162	0,65	0	0	1	1	0,64	- 0,01
MCC	17.405	0,63	0	0	0	0	0	- 0,63
Condepa	10.336	0,37	0	0	0	0	0	- 0,37
Totales	2.778.808	100	27	62	68	157	100	
Blancos	130.685	4,36						
Nulos	84.572	2,82						
Computados	2.994.065							

Fuente: elaboración propia con datos de la Corte Nacional Electoral.

Como se puede observar en la tabla 16, los miles de sufragios obtenidos por cada una de las candidaturas se convierten, de acuerdo a las reglas formales establecidas para el efecto, en un número limitado de congresales, tanto senadores como diputados (estos últimos, a su vez, diferenciados en diputados por representación proporcional y uninominales). Si comparamos los porcentajes de ambas instancias podemos comprobar que la conversión de votos en escaños provoca ligeras variaciones en la proporcionalidad de la representación, favoreciendo a los partidos que recibieron más votos en desmedro de los pequeños. Ello se debe tanto a la norma que se utilizaba para la asignación de escaños como a la ubicación territorial de la votación obtenida. Este hecho puede provocar cambios en el orden de importancia aritmética de los partidos. Es el caso de la NFR y el MIR, que intercambiaron su ubicación: NFR pasó de tercera fuerza electoral a cuarta bancada parlamentaria, y el MIR dejó de ser cuarto en votos para colocarse tercero en escaños, muy cerca del MAS. También puede observarse que partidos con casi el 3 por ciento de votación, como Libertad y Justicia, no obtuvieron ni un solo escaño, en tanto que otros con menor respaldo electoral (como el Partido Socialista) lograron presencia en el Parlamento. Es evidente también la distancia entre el número de candidaturas (once) y el de fuerzas parlamentarias (ocho). Y finalmente son claras las diferencias en el tamaño de cada una de las bancadas parlamentarias, si bien pueden identificarse dos grupos: el primero (MNR, MAS, MIR y NFR) con un caudal importante de parlamentarios, lo que les ubicó como partidos que cuentan; y el segundo (MIP, UCS, ADN y PS) como muy poca presencia, lo que les dejó en condición de partidos secundarios. Dicho esto, podemos ya enfocar la mirada en el dato duro del número de congresales y su incidencia en las estrategias de agregación. Veamos el mapa de ubicación que nos ofrece el cuadro 32:

Cuadro 32
Escenario de coaliciones aritméticas (Elecciones 2002)

Ubicación ideológica	Izquierda		Centro		Centro derecha		Derecha
Partido (porcentaje escaños)	MAS (22,9 %)[283]	MIP (3,8 %)	NFR (17,2 %)	MIR (19,8 %)	MNR (29,9 %)	UCS (3,2 %)	ADN (3,2 %)
Número congresales	36	6	27	31	47	5	5
Peso relativo negociación	Partido pivote (2ª mayoría relativa)	Socio menor	Socio estratégico	Socio estratégico (escaño mediano)	Partido pivote (1ª mayoría relativa)	Socios menores	

Fuente: elaboración propia con datos oficiales de la Corte Nacional Electoral.

283 Para facilitar el análisis hemos incluido al diputado uninominal del PS como parte de la bancada del MAS, toda vez que expresó su apoyo en ese sentido y como diputado único no es pertinente hablar de bancada propia.

El tablero congresal aritmético presenta siete actores en escena, de los cuales, en razón del tamaño de su bancada, cuatro son relevantes y los otros tres secundarios. Los relevantes se dividen a su vez en partidos pivote, con opción a la presidencia, y socios estratégicos, con potencial de coalición y de chantaje. Las diferencias de tamaño pueden verse claramente en el porcentaje y en el número de escaños de cada uno. La ubicación espacial responde a la escala izquierda-derecha, la cual es aquí utilizada tomando nota de los fundamentos y límites discutidos en la Segunda Parte del libro. Si nos concentramos en la formalidad aritmética, dejando de lado las diferencias ideológicas y las motivaciones de cada protagonista –de lo cual nos ocuparemos más adelante–, el desafío radica en buscar todas las combinaciones posibles que permitan agregar la mayoría absoluta de escaños. El supuesto es que los partidos pivote, a fin de evitar un gobierno de minoría, buscarán coligarse con otros partidos, los que sean necesarios, para alcanzar la condición mayoritaria. Se trata, en síntesis, de formar un gobierno que cuente con el respaldo de la mayoría parlamentaria. Ahí radica el carácter ineludible, como condición necesaria, de las estrategias de agregación aritmética.

Ahora bien, como vimos en la Primera Parte de esta investigación, según el *principio del tamaño* planteado por las teorías formales de coalición (Riker, 1962), y bajo el supuesto de que los partidos políticos buscan maximizar su poder, se prevé la formación de *coaliciones ganadoras mínimas*, esto es, coaliciones mayoritarias en las que solo participen aquellos partidos que sean estrictamente necesarios para que el oficialismo tenga mayoría (Lijphart, 2000: 97). Como la condición es que se rechaza la inclusión de socios innecesarios, es evidente que la coalición dejará de ser ganadora (mayoritaria) si uno de sus socios la abandona; es decir, todos los miembros son necesarios para mantener la mayoría parlamentaria. Sobre esa base, otra teoría formal señala la tendencia a la formación de coaliciones ganadoras mínimas que tengan el menor número de socios posible. Esta teoría, conocida como *proposición negociadora* (Leiserson, 1970), sostiene el supuesto de que las negociaciones para formar una coalición mayoritaria son más fáciles de realizar, y luego mantener, en un pacto con menos partidos. Finalmente, una tercera teoría heredera del principio del tamaño plantea que a fin de maximizar la presencia de cada uno de los socios de la coalición, se debería preferir las combinaciones que produzcan una mayoría parlamentaria lo más estrecha posible; esto es, se predicen *coaliciones de tamaño mínimo* (Lijphart, 2000: 98). Considerando estas tres teorías de coalición, en lo que sigue veremos las posibles estrategias de agregación en el proceso poselectoral 2002 en Bolivia.[284]

El primer grupo de hipótesis de coalición tiene como escenario el Congreso Nacional, que incluye la totalidad de parlamentarios. Este escenario resulta fun-

284 No incluimos las *largas coaliciones*, que incluyen socios innecesarios, en razón de que las combinaciones posibles se multiplicarían hasta el extremo de resultar inmanejables. Al respecto véase Deheza (1998: 153).

damental porque es allí donde tiene lugar la elección en segunda vuelta del presidente y el vicepresidente. Pero lo más importante es que, entre sus atribuciones, estaban las de considerar las leyes vetadas por el Ejecutivo, así como considerar los proyectos de ley que, aprobados en la Cámara de origen, no lo fueren por la Cámara revisora.[285] De ahí la importancia de su control mayoritario. Veamos la primera hipótesis de coaliciones aritméticas con ayuda de la tabla 17.

Tabla 17
Hipótesis I de coaliciones aritméticas (Congreso Nacional)

Congreso Nacional	N° escaños
Total escaños	157
Mayoría absoluta	79
Mayoría especial (dos tercios)	105
Partidos (7)	
MNR	47
MAS	36
MIR	31
NFR	27
MIP	6
UCS	5
ADN	5
Coaliciones ganadoras mínimas (11)	
MNR + MAS	82
MNR + MIR + NFR	98
MNR + MIR + MIP	84
MNR + MIR + UCS	83
MNR + MIR + ADN	83
MNR + NFR + MIP	80
MNR + NFR + UCS	79
MNR + NFR + ADN	79
MAS + MIR + NFR	94
MAS + MIR + MIP + UCS + ADN	83
MAS + NFR + MIP + UCS + ADN	80
Proposición negociadora (1)	
MNR + MAS	82
Coaliciones de tamaño mínimo (2)	
MNR + NFR + UCS	79
MNR + NFR + ADN	79

Fuente: elaboración propia con datos oficiales de la Corte Nacional Electoral.

285 El Congreso Nacional también autorizaba el enjuiciamiento del presidente, ministros de Estado y prefectos, y designaba a los titulares de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Constitucional, del Consejo de la Judicatura, al Fiscal General y al Defensor del Pueblo. Estas atribuciones requieren la mayoría especial de dos tercios.

Este primer grupo muestra que la combinación numérica de bancadas parlamentarias en el Congreso Nacional 2002 generaba once potenciales coaliciones mínimas ganadoras, es decir, aquellas que sin incluir socios innecesarios alcanzan o superan la mayoría absoluta de 79 escaños en el Congreso. La mejor posibilidad de agregación (siete opciones) la tiene el partido pivote MNR. El otro partido pivote: MAS, en tanto, solo tiene tres opciones de coalición mayoritaria. La coalición entre los dos partidos pivote, que además constituye la única con el rango de proposición negociadora (el menor número de partidos), si bien es aritméticamente posible queda descartada toda vez que el supuesto es que las dos tienen opción de competir por la presidencia y, por tanto, son antagónicas. Así, la futura coalición de gobierno obligatoriamente habrá de tener, al menos, tres socios. Por último encontramos dos coaliciones de tamaño mínimo (79 congresales exactos, situación considerada riesgosa dada la posibilidad de deserciones y de indisciplina de algunos parlamentarios) resultantes de la combinación del MNR con NFR y algún socio menor. Demás está decir que en ningún caso la coalición ganadora alcanza la mayoría especial de dos tercios de votos.

Vistas así, las posibilidades parecen no solo limitadas, sino difíciles. Más aún si las confrontamos con las ya definidas estrategias de posicionamiento y, peor, de ajuste. El MNR necesita convencer a por lo menos uno de los partidos con potencial de coalición: MIR o NFR, y sumar un aliado menor cuyo apoyo ya ha recibido en dos casos: ADN y UCS. Para el MAS las posibilidades son más complicadas, ya que requiere el apoyo conjunto de los dos partidos con potencial de coalición o el de uno de ellos como mínimo más el concurso unitario de los tres partidos menores de los cuales solo cuenta con el respaldo del MIP. Así, ya descartada una alianza entre el MNR y el MAS, es evidente que la llave del candado para una coalición mayoritaria la tienen los socios estratégicos. Pero hasta aquí ninguno de ellos quiere ser parte del oficialismo: la NFR se asume en la oposición y el MIR pretende gobernar desde el Parlamento. Laborioso es el ejercicio de agregación de fuerzas políticas en democracia.

El escenario ciertamente se complica si consideramos que no basta tener la mayoría en el Congreso Nacional: es necesario, también, controlar cada una de las Cámaras por separado. Esto es así debido a que en ese momento tanto el Senado como Diputados tenían atribuciones que, en temas fundamentales como la aprobación de leyes y el Presupuesto General de la Nación, y según el procedimiento legislativo señalado en la anterior Constitución, requerían el respaldo mayoritario en ambas instancias. Como se observa en los siguientes dos grupos de combinaciones aritméticas, en la Cámara Baja no hay variaciones significativas respecto al escenario congresal. Aumentan a cinco las combinaciones entre el MNR y MAS con algún otro socio (señaladas en negritas), coaliciones que hemos dejado fuera por incluir a los dos partidos pivote; en tanto que la combinación MNR, NFR y ADN aquí no logra la condición mayoritaria.

Pero donde sí cambian las opciones de agregación y se dificulta el panorama de tejido aritmético es en la Cámara Alta. Con solo cinco partidos parlamentarios (UCS y MIP no tienen senadores), el elenco de potenciales coaliciones ganadoras mínimas se reduce significativamente. Dejando fuera la coalición entre MNR y MAS, las posibilidades son solo cuatro: dos para el MNR y dos para el MAS. Otra vez el MNR requiere el sustento forzoso de al menos uno de los partidos con potencial de coalición, con el agravante de que ninguna de las dos combinaciones que le otorgan mayoría en el Senado son suficientes en Diputados. El MAS, en tanto, tiene su destino mayoritario atado al respaldo conjunto de los dos partidos con potencial de coalición (MIR y NFR). Lo que quiero señalar es que si bien en apariencia existe una nutrida gama de opciones aritméticas, en realidad las combinaciones posibles –ya no digamos viables– son muy pocas, lo cual constriñe el escenario de negociación para formar una coalición mayoritaria de gobierno y condiciona las estrategias para el efecto. Veamos en la tabla 18 los datos desagregados por cada cámara legislativa.

Tabla 18
Hipótesis II y III de coaliciones aritméticas (Senado y Cámara de Diputados)

Senado Nacional	**N° escaños**
Total escaños	27
Mayoría absoluta	14
Mayoría especial (dos tercios)	18
Partidos (5)	
MNR	11
MAS	8
MIR	5
NFR	2
ADN	1
Coaliciones ganadoras mínimas (5)	
MNR + MAS	19
MNR + MIR	16
MNR + NFR + ADN	14
MAS + MIR + NFR	15
MAS + MIR + ADN	14
Proposición negociadora (2)	
MNR + MAS	**19**
MNR + MIR	16
Coaliciones de tamaño mínimo (2)	
MNR + NFR + ADN	14
MAS + MIR + ADN	14

Cámara de Diputados	N° escaños
Total escaños	130
Mayoría técnica	66
Mayoría especial (dos tercios)	87
Partidos (7)	
MNR	36
MAS	28
MIR	26
NFR	25
MIP	6
UCS	5
ADN	4
Coaliciones ganadoras mínimas (14)	
MNR + MAS + MIR	**90**
MNR + MAS + NFR	**89**
MNR + MAS + MIP	**70**
MNR + MAS + UCS	**69**
MNR + MAS + ADN	**68**
MNR + MIR + NFR	77
MNR + MIR + MIP	68
MNR + MIR + UCS	67
MNR + MIR + ADN	66
MNR + NFR + MIP	67
MNR + NFR + UCS	66
MAS + MIR + NFR	79
MAS + MIR + MIP + UCS + ADN	69
MAS + NFR + MIP + UCS + ADN	68
Proposición negociadora (12)	
MNR + MAS + MIR	**90**
MNR + MAS + NFR	**89**
MNR + MAS + MIP	**70**
MNR + MAS + UCS	**69**
MNR + MAS + ADN	**68**
MNR + MIR + NFR	77
MNR + MIR + MIP	68
MNR + MIR + UCS	67
MNR + MIR + ADN	66
MNR + NFR + MIP	67
MNR + NFR + UCS	66
MAS + MIR + NFR	79
Coaliciones de tamaño mínimo (2)	
MNR + MIR + ADN	66
MNR + NFR + UCS	66

Todo lo expuesto en relación a las estrategias de agregación es frío paisaje aritmético, sustentado en dos supuestos que, siendo favorables y necesarios para el análisis, debieran al menos inventariarse como materia de discusión. El primero tiene que ver con la divisa de que "todas las coaliciones son posibles"; el segundo, con la certeza de que "todos los actores son monolíticos". Más adelante nos ocuparemos de esta última. En relación a la primera, está visto que el fundamento de la agregación aritmética de bancadas, materia primera para la formación de coaliciones mayoritarias, es que exista plena disponibilidad de coalición por parte de todas y cada una de las fuerzas políticas con representación parlamentaria. El resultado es un más o menos nutrido catálogo de combinaciones multipartidarias definidas con apego al requisito exclusivo de la mayoría absoluta de votos. Según esta lógica, se supone y espera que entre las metas comunes de los actores predomine la motivación de llegar al gobierno, es decir, obtener cargos (cuotas de poder), más allá de que éstos sean vistos como un fin en sí mismo o como medio para influir en las políticas.[286] La premisa es que existe un premio fijo (cargos) y que las negociaciones interpartidarias definen quiénes lo compartirán y de qué modo. El supuesto: que todos los actores relevantes están interesados y compiten por ser parte de esa premiación poselectoral. Pero también pueden preverse, tomando nota de las motivaciones, otras dos posibilidades.

a) Una es que la preferencia por los cargos no sea inmediata, sino proyectada estratégicamente hacia futuros juegos. Es decir, que algunos actores, con arreglo a sus intereses, decidan no participar en espera de que en un siguiente escenario poselectoral, con mayor ventaja para ellos, estén en mejores condiciones de obtener cuotas de poder. Esto tiene que ver con la *perspectiva temporal* de los partidos. Así, asumiendo que su presencia en el oficialismo puede desgastarlos al extremo de recibir un voto castigo, optan entonces, como estrategia de acumulación de fuerzas, por quedarse en la oposición.[287] Esta parecía ser la situación, al menos como posicionamiento ajustado, de la NFR.
b) La otra posibilidad es que la motivación predominante no sean las cuotas de poder, sino las políticas; esto es, que algunos actores busquen influir sobre

286 La idea de que la motivación de los políticos es lograr cuotas de poder (*office-seeking*) tiene su antecedente en la clásica sentencia de Downs (1957) según la cual "los partidos políticos formulan políticas para ganar votos en lugar de ganar elecciones para formular políticas". El supuesto de que los políticos están motivados por el deseo de influir sobre las políticas (*policy-seeking*) responde a la convicción, según De Swaan (1973), de que "el juego parlamentario, en los hechos, es acerca de la determinación de las principales políticas de gobierno". Véase al respecto Laver y Schofield (1990).

287 En palabras de Strom (1990: 44-47): "(Los partidos) pueden considerar que el no ser responsables del gobierno durante un tiempo puede ser una ventaja electoral y, por tanto, que un período en la oposición ofrecerá beneficios electorales, así como la posibilidad de obtener una mayor participación en el gabinete en el futuro".

las decisiones de gobierno más allá de que estén o no directamente involucrados en los cargos. Esta visión responde a la teoría formal de las *coaliciones políticamente viables*, según la cual el poder real reside en el Legislativo, donde el partido "núcleo" es determinante (véase Lijphart, 2000: 100).[288] Así, ya sea que asuma las políticas como fin en sí mismo en función de sus preferencias programáticas, o que las vea como medio para obtener poder, esta motivación puede hacer que un partido no busque el gobierno. De ese modo, si tiene importante presencia parlamentaria, más todavía en caso de un gobierno minoritario, puede influir decisivamente sobre el contenido y rumbo de las políticas desde la arena legislativa. Esa parecía ser la apuesta del MIR –partido que tenía el escaño mediano–, al menos discursivamente, cuando en su estrategia de posicionamiento ajustado planteaba/planeaba "gobernar desde el Parlamento".

Está claro entonces que en el diseño de las estrategias de coalición de los actores relevantes no solo influyen los resultados electorales, su ubicación relativa en el escenario poselectoral y su fortaleza aritmética medida en escaños, sino también las *motivaciones*. En todo caso, conviene advertir que la opción por los cargos o la opción por las políticas no constituyen una disyuntiva, sino más bien un trazado estratégico complementario con diferente peso relativo toda vez que los partidos tienen ambas motivaciones y, en consecuencia, sus preferencias políticas no están apegadas a una sola de ellas. Esto significa, para el propósito de coalición que aquí nos ocupa, que el énfasis (*office* o *policy*) puede cambiar con arreglo a las circunstancias e intereses. Con esto quiero señalar que el primer supuesto de que "todas las coaliciones son posibles" admite excepciones, aunque solo sean, en principio y con márgenes de flexibilidad, en razón de la motivación de los actores (lo que hemos identificado como arenas de autocolocación).

Pero había mencionado un segundo supuesto, también discutible, cuya divisa señala que "todos los actores son monolíticos" o, al menos, actúan como tales. Al respecto es importante considerar la existencia de fracciones internas, más o menos enfrentadas, dentro de los partidos relevantes, que asumen preferencias distintas de coalición en atención a pugnas de poder, cálculos estratégicos y posiciones de liderazgo. A ello hay que añadir la ubicación de los partidos aliados antes de las elecciones, lo cual amplía el abanico de posiciones respecto a la negociación poselectoral. Esta variable de corrientes intrapartidarias, cuyo cemento suele ser el jefe del partido, constituye también un elemento que puede facilitar o entorpecer

288 "El partido *nuclear* es el que, en una escala política unidimensional como la escala izquierda-derecha, contiene el miembro mediano del Parlamento…; (en esa condición) puede dictar las políticas porque ni el partido o los partidos a su izquierda ni los situados a su derecha tienen las mayorías necesarias para aprobar ninguna política contraria a sus deseos" (Lijphart, 2000: 100). Para la relación con el *votante mediano* véase Colomer (2001: 83-86).

determinadas posibilidades de coalición, más allá de la condición aritmética. Ya hemos visto que en el MIR habían en principio tres corrientes (quedarse en la oposición, aliarse con el MNR o votar por el MAS). Lo propio ocurrió en el otro partido con potencial de coalición: NFR, cuya ala empresarial encabezada por Ivo Kuljis apostaba por una coalición con el MNR; en tanto los socios campesinos (Alejo Véliz) y de izquierda (René Joaquino) rechazaban por principio esa posibilidad advirtiendo que abandonaría su pacto con Reyes Villa si se optaba por el oficialismo. En síntesis, cabe destacar la relevancia de las fracciones o corrientes internas como parte del proceso de negociación poselectoral y la consecuente definición de las estrategias partidarias.

En todo caso, quizás las murallas defensivas más sólidas ante el ideal de un escenario poselectoral con plena disponibilidad de coalición se encuentren no tanto en los fines políticos, más bien ajustables, ni en las preferencias partidarias internas, siempre negociables, sino en otras dos *limitantes del pacto:* la distancia ideológica, por una parte, y la colección de desapegos que aquí llamaremos rivalidades, por otra. Como se ha expuesto en la Primera Parte del libro, además del principio del tamaño y el número de partidos, las teorías formales de coalición plantean el *principio de la distancia ideológica* como base para predecir qué coaliciones son más probables. El supuesto es que "es más fácil formar y mantener coaliciones entre los partidos con preferencias políticas similares que entre aquellos más distanciados". La premisa metodológica radica en ubicar a todos los partidos con representación parlamentaria es una escala que va de izquierda a derecha. Para tal efecto, el referente más concreto y autorizado del que disponemos son las declaraciones de principios y los programas de gobierno planteados por cada candidatura en la campaña electoral, más allá de la brecha que exista entre la oferta electoral y su cumplimiento.[289]

Sobre esa base, la distancia entre los actores ya ubicados en la escala se mide en términos del número de "espacios" que los separan (Lijphart, 2000: 99-101). En ese horizonte, la teoría de las *coaliciones de distancia mínima* sostiene que las coaliciones con mayor viabilidad de formación son las que, sin dejar de ser ganadoras mínimas, tienen el menor número de espacios entre sus miembros; es decir, están conectadas. Hagamos este ejercicio formal para el proceso 2002 en Bolivia (véase la tabla 19).

289 En su ya citado trabajo sobre las coaliciones en Europa, Laver y Schofield (1990) proponen interesantes prevenciones metodológicas sobre la dificultad de establecer las posiciones ideológicas reales de los actores, lo que dificulta la observación en dimensión espacial. Como solución proponen precisamente la de recurrir a los programas de gobierno.

Tabla 19
Conexión ideológica partidos, Elecciones 2002

Ubicación ideológica	Izquierda		Centro		Centro derecha		Derecha
Partido (escaños)	MAS (36)	MIP (6)	NFR (27)	MIR (31)	MNR (47)	UCS (5)	ADN (5)

Congreso Nacional	N° escaños	
Total escaños	157	
Mayoría absoluta	79	
Coaliciones ganadoras mínimas	**Escaños (adición)**	**Espacios (distancia)**
MNR + MAS	82	4
MNR + MIR + NFR	98	2
MNR + MIR + MIP	84	3
MNR + MIR + UCS	83	2
MNR + MIR + ADN	83	3
MNR + NFR + MIP	80	3
MNR + NFR + UCS	79	3
MNR + NFR + ADN	79	4
MAS + MIR + NFR	94	3
MAS + MIR + MIP + UCS + ADN	83	6
MAS + NFR + MIP + UCS + ADN	80	6

Fuente: elaboración propia con datos oficiales de la Corte Nacional Electoral.

Si asumimos esta ubicación espacial como un supuesto, con arreglo al examen comparativo de las propuestas electorales de cada uno de los partidos considerados,[290] podemos observar la distancia ideológica (medida en espacios) que existe en cada una de las potenciales coaliciones ganadoras mínimas ya identificadas en el escenario del Congreso Nacional. El resultado es que de las once coaliciones mayoritarias aritméticamente posibles, solamente dos están conectadas en la dimensión izquierda-derecha (véase la tabla 19); esto es, son adyacentes sin la necesidad de incluir socios innecesarios. Las dos tienen como miembros al

290 Durante la exposición de esta parte del estudio se incluyen referencias a la orientación programática de los partidos relevantes y sus diferencias. Para el examen de los documentos completos véase la útil recopilación realizada por Fundemos (2002). Para un minucioso análisis comparativo remitimos al estudio del CEDLA (2002), que aquí tomo como referencia. Un ensayo específico sobre las ideologías en el Parlamento boliviano, considerando sus cambios más recientes, se encuentra en Mansilla (2002). Es interesante también el mapa comparativo publicado en *La Razón* (20 de julio de 2002) en atención a seis ejes temáticos: reforma constitucional, capitalización, coca-cocaína, crisis económica, política de gas y desempleo.

MNR pivote y al MIR principal, además de un socio adicional (NFR o UCS). En relación al MAS, es evidente que de las tres coaliciones ganadoras mínimas que puede encabezar, solo una parece ideológicamente viable, ya que las otras dos cubren toda la escala con seis espacios entre ellas, lo cual las convierte en más improbables. Podemos dudar, por ejemplo, de la posibilidad de coaliciones en las que concurran el neoliberal Sánchez de Lozada (MNR) y el indigenista "Mallku" (MIP); o, peor todavía, aquellas que coliguen a Evo (MAS) con los herederos del exdictador Banzer (ADN). En contrapartida, sostendremos que, con arreglo a la proximidad ideológica y las preferencias programáticas, existen también "alianzas naturales", sean de vieja data o de reciente parentesco, como las que se dan entre el MNR y ADN, en la vereda sistémica; o entre el MAS y el MIP, en la contestataria.

En tal escenario, al parecer las coaliciones ganadoras mínimas con mayor probabilidad de formarse son las seis señaladas en cursivas. Cometeríamos un error si decimos que las otras cinco son imposibles, pero al menos podemos pensar que resultan más difíciles. Nunca se repetirá lo suficiente que en política las imposibilidades no existen. Así, la afirmación inicial de que "todas las coaliciones son posibles" puede expresarse más bien, a beneficio de inventario, en la perspectiva de que "ninguna coalición es imposible". Al menos, si cabe, hasta que se demuestre lo contrario.[291] Así sentamos esta mirada a las limitantes del pacto relacionadas tanto con las variables aritméticas del tamaño y el número de partidos, así como con las variables más bien programáticas de las preferencias políticas, incluida la incidencia de fracciones intrapartidarias, y la conexión ideológica. Queda por exponer la otra variable que podría atentar contra el supuesto de que cualquier sumatoria multipartidaria es posible. Me refiero a las *rivalidades*. Pero esto nos conduce, una vez definidos los escenarios de posicionamiento, de ajuste y de agregación, a una nueva clase de estrategias de coalición, la cuarta, por parte de los protagonistas: las *estrategias de transacción*. Ingresamos así al terreno más fértil, y acaso el de mayor intensidad, de la negociación poselectoral.

d) Estrategias de transacción

Hasta aquí tenemos un escenario poselectoral en el que cada partido político o alianza conoce su situación relativa resultante de los comicios, ha fijado una posición ajustada respecto al balotaje congresal, está al tanto de los constreñimientos institucionales para alcanzar un pacto político, sabe su fortaleza (o debilidad) en la arena parlamentaria, tiene certeza de las combinaciones multipartidarias aritméticamente posibles para la conformación de una coalición mayoritaria, ha contrapesado sus

291 El expresidente Jorge Quiroga (2002: entrevista) expresa muy bien este hecho con rango de pragmatismo: "si alguien te decía en 1989 que se aliarían Banzer (ADN) y Paz Zamora (MIR) hubieras dicho que no era posible. Lo mismo pasa en junio de 2002. Lo que es imposible en un momento deja de serlo y se convierte en posible. En este país todo es posible".

motivaciones auto-ubicándose en el tablero político, posee información sobre las estrategias declaradas de los otros contendientes y asume finalmente la viabilidad o no de potenciales pactos en razón de la distancia o proximidad de los actores involucrados. Un escenario de negociación política en el que, transcurridos doce días desde las elecciones generales y dadas las plataformas estratégicas adoptadas por las fuerzas relevantes (completadas en un primer ciclo con la decisión del MIR en Tarija), no se había formado todavía una coalición mayoritaria de gobierno y ni siquiera se vislumbraba su posibilidad. Un escenario, en fin, alfombrado de reticencias y con la marca distintiva de la incertidumbre ante el horizonte de un gobierno minoritario y débil con fuerte oposición tanto congresal como extraparlamentaria. Regalo perfecto para la crítica de Linz y compañía. En ese ambiente, con dos partidos pivote polarizados entre sí y dos socios estratégicos potenciales que se niegan a formar parte del gobierno (es decir, sin ninguna combinación multipartidaria matemáticamente posible convertida en coalición políticamente viable); en tal ambiente, decía, se despliegan las estrategias de transacción.

Humo blanco, sea, sobre nube negra. Asistimos entonces a una nueva ronda de interacción orientada, hasta donde ello sea políticamente posible, a despejar rivalidades y encoger distanciamientos a fin de modificar el rumbo de la partida y destrabarlo. Tal el sentido y orientación de esta nueva clase de estrategias de coalición. En nuestro caso de referencia, con márgenes de negociación muy acotados, ello significa llevar a buen puerto una de estas tres operaciones: el MNR-pivote convence al MIR, el MNR-pivote convence a NFR o el MAS-pivote convence a ambos. Pocos atajos, está visto, para abreviar el camino. En ese horizonte conviene explorar un grupo de dificultades más específicas que pueden impedir, o al menos aplazar, la perspectiva del pacto.

He sostenido que, además de los fines políticos (motivaciones) y la distancia ideológica (declaraciones de principios y orientaciones programáticas), entre los actores relevantes laten un conjunto de desapegos que, en el escenario poselectoral de negociación, intervienen a modo de *rivalidades*. Podemos distinguir, en general, dos niveles de rivalidad. El primero es el nivel *partidario*, el cual tiene que ver con la historia política del país, particularmente con el modo en que las fuerzas políticas interactuaron en anteriores ciclos. Como ya señalamos, los contendientes tienen capacidad de memoria y de reconocimiento. Ello les permite contar con una base de experiencia respecto a los antecedentes y formas de actuación de los otros protagonistas. Además, suelen evocar las heridas infringidas entre unos y otros, ya sea que provengan de antiguas escaramuzas, ya más vecinas en el tiempo (en la campaña electoral). Y las traiciones, claro, si acaso hubiesen existido. En este nivel se inmiscuye también la identidad política de los partidos, lo que los conduce a diferenciarse y marcar distancias. Todo este cúmulo de huellas y cicatrices configura un telón de rivalidades entre los partidos, lo que interfiere en su acercamiento y, más todavía, en la posibilidad de concertar.

Pero hay un segundo nivel de rivalidad, muy ligado con el anterior, que también contribuye, a veces de modo decisivo, como limitante del pacto: la rivalidad *personal*. Me refiero a las disputas entre los líderes políticos y los ataques más bien individuales, con nombre y apellido, que se producen en la interacción política. Estamos entonces, para decirlo en palabras de Mayorga, F. (2002: entrevista), ante "ese factor subjetivo que proviene de las broncas, las envidias, los celos y los odios que tienen los líderes". Toda una artillería, algunas veces verbal, otras muchas movilizada, que suele manifestarse en agresiones entre los jefes partidarios del oficialismo (incluido el presidente del Estado) y de la oposición, amén del "fuego amigo" tanto en el seno de la coalición de gobierno como en la arena de los opositores; pero que encuentra su trinchera más virulenta e intensiva en la campaña electoral, donde los candidatos presidenciales se desacreditan con puntualidad cotidiana, en variedad de dosis, ayer en la plaza pública, hoy en un foro, mañana en la televisión. Demás está decir que estas disputas dejan contusiones a su paso que, ya se sabe, afloran como resentimientos en los pasillos de la negociación poselectoral. En todo caso, más allá de lo normal y, digamos, esperable que pueda resultar este ejercicio de rivalidad, quizás el rostro de mayor relevancia para las estrategias de coalición tenga que ver con los intereses y cálculos individuales de poder del caudillo partidario que busca no solo derrotar a sus pares de otras fuerzas políticas, sino también mantener su liderazgo entre los suyos3 más aún ante la eventualidad cierta de que otro dirigente procure sustituirlo.

Ahora bien, ¿cuál fue la injerencia manifiesta de estos dos niveles de rivalidad, tanto partidaria como personal, en el proceso 2002 de cara a la formación de una coalición de gobierno mayoritaria? Mejor todavía: ¿influyeron estas magulladuras organizativas e individuales en las estrategias de coalición de los actores relevantes? Hay interesantes señales al respecto. Hasta aquí hemos visto que la ubicación en el balotaje congresal y las motivaciones políticas provocaron la separación entre el MNR y el MAS, por un lado, como partidos con posibilidad de ser gobierno; y la NFR y el MIR, por otro, como partidos orientados hacia la oposición. A su vez, la variable ideológica dio cuenta de una brecha entre el MNR y el MIR, titulares del equipo sistémico, frente al MAS y, al menos discursivamente, la NFR, alineados en el cuadro contestatario.

En ese marco, si añadimos en la exploración el tejido de rivalidades existente entre los actores políticos, pronto advertiremos que las grietas se multiplican. En efecto. En la tradición de los escenarios poselectorales de la democracia pactada boliviana existió una suerte de constante que es la aversión al MNR. No por casualidad. Y es que hablamos del partido que, primero con la Revolución Nacional de 1952 y luego con la ejecución de las políticas de ajuste estructural en 1985, puso su sello de autoría o al menos de protagonismo en las transformaciones más importantes de la última mitad del siglo XX en Bolivia. No en vano es el partido más antiguo, con rango de hegemónico en los años cincuenta y sesenta del siglo

XX, que mantuvo fuerte vigencia en el sistema político del país durante el período de la democracia pactada, y que ahora subsiste en la derrota. Más allá de las razones que explican esa renovada centralidad en la política nacional para el período de referencia, el hecho es que el MNR tuvo la curiosa habilidad de poner a todos en su contra.[292] Así ocurrió en el proceso electoral de 1989 y, en otras circunstancias, en 1997. Así quedó establecido, casi como consigna, en el escenario del año 2002.

Identificado como el partido más ostensible del orden político de la democracia pactada y del neoliberalismo, lo cual lo situaba en las antípodas del MAS, el MNR tenía una accidentada y larga tradición de rivalidad con el MIR. En democracia, este enfrentamiento registra un hito en 1989 cuando el candidato mirista, Jaime Paz, tercero en votación, impide con el apoyo de ADN que Sánchez de Lozada, ganador de las elecciones, alcance la presidencia, dejando al MNR en la oposición. Pero quizás el boquete más duro entre ambos partidos fue el producido a raíz del proceso impulsado por el MNR, en función de gobierno en el período 1993-97, contra los principales dirigentes del MIR acusándolos de relaciones con el narcotráfico, lo cual provocó el retiro temporal de la política por parte de Paz Zamora –de lo cual renegó poco después– y la condena del principal operador político del MIR, Óscar Eid Franco, a cuatro años de prisión; sin contar el estigma de "narcovínculos" que acompañó al mirismo desde entonces.[293] Más adelante, cuando el MIR cogobernó durante el gobierno de Banzer, se encargó sistemáticamente de atacar al MNR por la capitalización de las empresas públicas y sembró una frase demoledora contra Sánchez de Lozada: "gringo vendepatria". El MNR, a su vez, se ocupó de asociar la imagen del MIR con la corrupción. La rivalidad partidaria entre el MNR y el MIR, pues, así como la rivalidad personal entre Sánchez de Lozada y Paz Zamora,[294] fueron sostenidamente cimentadas durante quince años.

La otra rivalidad importante para nuestra exploración es la existente entre el MNR y la NFR, prolongada hacia sus respectivos líderes e, incluso, los entornos de cada uno. A diferencia de la anterior, esta rivalidad fue en esencia hija de la campaña electoral. Como ya se expuso, tras advertirse que la elección presidencial tendría como principales oponentes a Reyes Villa y a Sánchez de Lozada, el MNR se ocupó de difundir por todos los medios una agresiva operación de propaganda, de

292 Nada más elocuente que las palabras del principal operador político del MNR y entonces hombre fuerte del gobierno, Carlos Sánchez Berzaín (2002: entrevista): "hay un deporte nacional, se llama 'Todos contra el MNR'; se lo practica desde siempre, es parte inherente de nuestro sistema político".

293 El suceso tiene que ver con la probada relación de algunos dirigentes del MIR con el narcotraficante "Oso" Chavarría, lo cual derivó en la condena a prisión de Óscar Eid y se tradujo en el retiro temporal de las visas por parte del gobierno estadounidense a todos los miembros de la cúpula mirista, incluido Jaime Paz.

294 Un frase expresiva en ese sentido corresponde a Jaime Paz en la campaña para referirse a su enemigo político Sánchez de Lozada, a quien calificó de "culito blanco" y ajeno a la realidad del país.

orden personal, contra el candidato eneferista. Esta "guerra sucia" rindió los frutos previstos ya que, combinada con errores propios del equipo de NFR y forzadas investigaciones periodísticas,[295] logró revertir la ventaja en la intención de voto que, según las encuestas, llevaba Manfred sobre Goni. Pero habiendo cumplido su propósito electoral, dejó abierta una herida que más temprano que tarde se reveló como arraigado rencor en las filas de la NFR, donde pronto asumieron la consigna de impedir que Sánchez de Lozada obtuviera la presidencia. Menos aún tenían la intención o, peor, el deseo de pactar con el MNR.

Una última rivalidad importante, más bien personal que partidaria, era la representada por el candidato del MAS y dirigente cocalero, Evo Morales, contra los líderes y candidatos del MNR, NFR y MIR. El antecedente, como ya señalamos, es el desafuero, en enero de 2002, del entonces diputado Morales como resultado de una acción conjunta en el Parlamento de aquellos tres partidos, además de ADN y UCS. No es extraño por ello que durante la campaña electoral y, con mayor énfasis, en la primera fase poselectoral, el MAS hubiera definido como principio inamovible que no tendría acuerdos con ninguno de esos partidos neoliberales. Solo reconocía como "aliado natural", aunque también enfrentados por el liderazgo campesino, al jefe del MIP, Felipe Quispe. En cuanto a los otros candidatos, Evo Morales se encargó de atacarlos en cuanto espacio público o mediático tenía a su alcance.

De esa manera hemos completado el panorama de limitantes del pacto con el registro de las marcadas rivalidades partidarias y personales entre el MNR y el MIR, la más arraigada; el MNR y la NFR, la más reciente; y el MAS contra todos ellos, la más profunda. Si a ello añadimos las brechas en razón de los fines políticos y la distancia ideológica, el resultado es un nutrido repertorio de divergencias, más o menos intensas, que hasta aquí habían embargado la posibilidad de una coalición multipartidaria. Es precisamente en tal paisaje de murallas diversas donde entran en acción las estrategias de transacción. Hablo del modo en que los equipos de negociación formados por los partidos, pero en especial la figura clave de los *operadores políticos*, llevan a cabo su oficio de establecer contactos, buscar acercamientos, construir acuerdos, cerrar tratos. Me refiero a esos grupos de tarea que acuden a la mesa de negociación y, más allá de todas las diferencias, distancias y rivalidades que los separan, tienden puentes y buscan puntos de coincidencia, metas comunes, avenencias, como soporte para la formalización de un pacto político. Difícil misión la de concertar soluciones de compromiso en un terreno pleno de reticencias y abonado para el conflicto.

Ahora bien, ¿cómo desplegaron sus equipos de negociación los partidos pivote a fin de lograr el apoyo requerido para alcanzar la presidencia y formar un gobierno mayoritario? Las diferencias son sustanciales. Mientras el MNR se movilizó, en

295 Fue simbólica en este sentido y mereció amplia cobertura en los medios la supuesta conexión entre Reyes Villa y la secta Moon, de conocida participación en financiar golpes de Estado.

paralelo, por varios frentes partidarios; el MAS no se desplazó en ninguno. En efecto. Las estrategias de transacción del partido de Sánchez de Lozada se tradujeron en la conformación de dos equipos de negociación: uno encaminado a lograr un pacto con la NFR y el otro con la misión de convencer al MIR. Este último también tuvo a su cargo la relación con UCS.[296] Como se registra con detalle en el siguiente cuadro cronológico de situación, estos equipos viabilizaron tres logros evidentes en el camino de la negociación poselectoral: a) un entendimiento preliminar con la NFR, que derivó en la conformación formal de un equipo de trabajo conjunto encargado de fijar las bases para un acuerdo de gobierno;[297] b) la interacción con el equipo negociador del MIR,[298] partido que pese a su decisión inicial de "gobernar desde el Parlamento" permaneció abierto a la posibilidad de un pacto; y, c) la ratificación formal del apoyo al candidato del MNR expresado tempranamente por la UCS.

Los tres momentos simbólicos de estos espacios de concertación fueron, respectivamente, la inesperada y visiblemente tensa reunión entre Sánchez de Lozada y Manfred Reyes Villa, realizada en la casa de este último en Cochabamba; el no menos inesperado pero más bien amigable encuentro entre el líder del MNR y Jaime Paz Zamora, que tuvo lugar en la casa de éste en Tarija; y la entrevista de conformidad efectuada entre Sánchez de Lozada y el jefe de UCS, Jhonny Fernández, en la sede partidaria ucesista de La Paz. Estas reuniones al más alto nivel formaban parte de una estrategia del MNR anunciada por el propio Sánchez de Lozada:[299] "personalmente voy a buscar a cada uno de los actores del escenario nacional para que nos reunamos a ver un plan de acción, un programa de gobierno, para solucionar los problemas que tiene Bolivia". El anuncio resultó insuficiente para llevar a cabo la reunión no realizada entre el jefe emenerrista y

296 El primer equipo, dirigido por el subjefe del MNR, Guillermo Justiniano, tenía en sus filas al candidato a la Vicepresidencia, Carlos Mesa, y a los dirigentes Óscar Arrien y Fernando Candia. El segundo equipo, liderado por el más hábil operador político del MNR, Carlos Sánchez Berzaín, estaba conformado por los dirigentes Juan Carlos Durán y Freddy Teodovich. La instancia de coordinación entre ambos era el jefe del partido, Sánchez de Lozada.

297 El equipo de negociación de la NFR estaba encabezado por el dirigente Erik Reyes Villa, hermano del candidato presidencial, y participaron en el mismo, en diversos momentos, los dirigentes Víctor Gutiérrez, Jorge Richter y Gonzalo Quiroga. Contó también con la presencia del candidato a la vicepresidencia Ivo Kuljis.

298 El equipo de negociación del MIR estaba encabezado por el candidato presidencial Jaime Paz Zamora, pero tenía como principal operador al hábil político mirista Óscar Eid. Estaba conformado por los dirigentes Samuel Doria Medina, Carlos Saavedra Bruno y Hugo Carvajal.

299 Conviene dejar constancia de las sintomáticas palabras del líder del MNR: "La convocatoria que hice no es política, es una convocatoria por una emergencia nacional. Bolivia está en emergencia. No es un problema de gobernabilidad, sino de salvación nacional. Todos tenemos que estar adentro. Por eso me he abierto a escuchar cada uno de los programas y llegar a un programa de gobierno común que sea consensuado. Tenemos que poner a un lado nuestros afectos y desafectos, la emergencia es muy grande. La elección y las peleas han terminado. En este momento, primero está Bolivia" (entrevista publicada en *La Razón*, 14 de julio de 2002).

el líder del MAS Evo Morales.[300] Así pues, el cuadro de negociación del MNR y sus operadores políticos estaban en movimiento.

Mientras tanto, el otro partido pivote adoptó su propia estrategia de transacción orientada a lograr el respaldo necesario para su candidato y la consagración del MAS como cabeza de gobierno. Pero a diferencia del MNR, cuya posición negociadora radicó en "salir a buscar a todos", el MAS optó por una estrategia más bien pasiva: "pedir el voto consecuente de los parlamentarios de la NFR y del MIR a favor de Evo Morales". Más que intercambio, propio de una negociación, había exigencia. Evo demandaba un apoyo sin condiciones. El MAS, por principio, no hacía concesiones para ingresar en la "corrupta" lógica de los pactos políticos.

Y es que aún sorprendidos por el resultado electoral que les ubicó ante la opción de llegar a la presidencia y atados por la radical consigna de no negociar *nada* con *ningún* partido neoliberal (con lo cual, en el Congreso, solo les quedaba el MIP), la cúpula del MAS optó por entablar conversaciones con grupos de parlamentarios de las otras fuerzas políticas, en especial los de origen campesino e indígena y aquellos descontentos con las decisiones de sus dirigentes. La apuesta era lograr algo así como un voto de identidad y de conciencia acorde a las afinidades contestatarias y a la identificación del enemigo común: Sánchez de Lozada. Pero propiamente, en este actor, hasta aquí, no se puede hablar de estrategias de coalición. Tan evidente es esto que su aliado natural, Felipe Quispe del MIP, con la certeza de que "nunca más un indio estará tan cerca de ser presidente", retó a Evo Morales a que deje a un lado su cobardía y negocie.[301] ¿Pero dónde andaban los operadores políticos del MAS? No los tenían, al menos no formalmente, convencidos como estaban que estos negociadores existen exclusivamente para buscar alianzas sobre la base del "perverso reparto de cargos".[302] Así pues, el equipo dirigente del MAS orientó sus esfuerzos a reunirse con organizaciones de la sociedad civil y sindicales, mientras intentaba tejer un difícil apoyo parlamentario de investidura pero sin pacto.

Así desarrolladas las estrategias de transacción de los partidos pivote, cuyos blancos principales, decisivos, se llamaban NFR y MIR, ¿cuáles fueron los resultados de este nuevo ciclo de negociación poselectoral? El saldo, para el día 21 posterior a las elecciones generales, en pocas palabras, seguía siendo el mismo: ausencia de una coalición mayoritaria de gobierno. Ni el MNR con todos sus equipos de

300 "Hubiese deseado dialogar con Evo Morales –justificó el jefe del MNR–, pero como es candidato a la presidencia ya está en plena campaña para ocupar el puesto, no es posible hacer nada. Luego de la elección del nuevo gobierno espero dialogar con el jefe del MAS en el Parlamento".

301 "El pueblo ha confiado en un Evo Morales pensando que tenía cojones, pensando que podría ser el presidente de los pobres. Pero ahora sí que no se lo va a creer nadie, ni yo voy a creer porque es un cobarde que no quiere sentarse en la silla presidencial", sentenció Quispe. La expresión corresponde a una entrevista publicada por el semanario *Pulso* (12 de julio de 2002).

302 "Cuando hay coincidencia ideológica no necesitamos operadores", sentenció Evo Morales (2002: entrevista). "En el MAS no existían esos operadores porque era claro que no íbamos a hacer ese tipo de negociaciones por cuotas de poder", ratificó el candidato vicepresidencial Antonio Peredo (2002: entrevista).

negociación ni el MAS con la amenaza de movilizaciones sociales lograron el apoyo requerido para la elección congresal de sus candidatos a presidente y vicepresidente de la República. Los contactos, acercamientos y preacuerdos quedaron a medio camino sin la musculatura necesaria para alcanzar la meta. El intento más avanzado de pacto en esta fase fue el protagonizado por el MNR y la NFR, quienes llegaron incluso a la elaboración de un documento de compromiso que debía ser suscrito por sus líderes como anuncio formal de una coalición gobernante para el período 2002-2007. Pero el emprendimiento naufragó. Al parecer, contra los buenos oficios de los operadores políticos y la disposición inicial de lograr un acuerdo, pesaron más los cálculos estratégicos de poder.

De los diez puntos de convergencia establecidos en la agenda de negociación nueve ya habían sido allanados, pero se impuso el desencuentro en uno de ellos, esencial para el futuro del país: la convocatoria a una Asamblea Constituyente exigida por la NFR y rechazada por el MNR.[303] Al final de la jornada pesaron también las rivalidades y resentimientos personales y una hábil maniobra política del MIR, cuyo jefe se reunió en secreto con el líder de NFR para disuadirlo con el argumento de que había que gobernar desde la oposición.[304] Esta renovada y al parecer definitiva negativa de la NFR a pactar con el MNR[305] desplazó los reflectores hacia el único socio estratégico con potencial de gobierno que quedaba en pie: el MIR.[306] No había que partir de cero, pues al mismo tiempo que se intentaba cerrar trato con la NFR, el otro equipo encabezado por Sánchez Berzaín, sin publicidad ni declaraciones en los medios, había seguido avanzando en la negociación con el MIR, al menos con el equipo dirigido por el operador político Óscar Eid. Para entonces el MNR ya había formalizado un acuerdo de investidura con la UCS, socio menor pero aritméticamente necesario.

303 Los temas en los que, en general, había posibilidad de acuerdo entre el MNR y la NFR se referían a la política del gas, la revisión de la capitalización, la política de minería, el impulso a la productividad de las empresas, el problema de la coca, la lucha contra el narcotráfico, el desarrollo municipal, la apuesta por el turismo y el fortalecido papel del Estado. Se había definido, además, que el 40 por ciento de los cargos en el Ejecutivo corresponderían a la NFR.

304 La desazón del MNR fue evidente: "nosotros únicamente podemos especular que está en marcha un proyecto de desestabilizar la democracia y de llevar a una profundización de la crisis", denunció Sánchez de Lozada. "La decisión de NFR de no comprometerse a un futuro gobierno se explica únicamente por la existencia de cálculos políticos que conjugan peligrosamente intereses particulares con una visión catastrófica de la democracia a corto plazo", sentenciaba un comunicado público leído por Mesa.

305 "No ha sido posible hallar coincidencias, las posiciones son diametralmente diferentes. NFR no será parte de ningún cogobierno. Vamos a estar en la oposición y no hay acuerdos parlamentarios con ningún partido (…) No se trata de hacer un cuoteo político, tiene que haber un acuerdo programático para darle gobernabilidad y tranquilidad al país. La Constituyente fue el punto de ruptura con el MNR", justificó Reyes Villa.

306 "No esperábamos la negativa de NFR. Esto obliga a todos los partidos a revisar sus posiciones", anunció el dirigente mirista Hugo Carvajal no sin dejar establecido que su partido ratificaba la decisión de "quedarse en la oposición constructiva".

¿Y cuáles fueron los frutos de la estrategia de búsqueda de apoyo, que no negociación, del MAS? Para empezar, como partidos, ni la NFR ni el MIR respondieron favorablemente al llamado, primero, y exigencia, después, de votar consecuentemente por Evo Morales en el Congreso.[307] Lo que sí hubo fueron conversaciones con los parlamentarios campesinos e indígenas de los otros partidos que, "si eran consecuentes con su origen, deberían votar por Evo". También se produjo un contacto con el dirigente del FRI, Óscar Zamora, aliado electoral del MIR, que había manifestado su rechazo a un acuerdo con el MNR. Y hubo acercamiento con algunos dirigentes medios de la NFR a fin de lograr sus votos en nombre de la Constituyente y contra Goni[308] (Escobar, 2002: entrevista). El único apoyo partidario obtenido, empero, fue el ya anunciado por el MIP. "La verdad –reveló el candidato vicepresidencial Antonio Peredo (2002: entrevista)– es que en estas conversaciones nos faltaba conquistar cuatro votos para tener la mayoría. En vista de que no se pudo completar el trabajo, incluso los partidos que estaban dispuestos a votar por Evo desistieron de hacerlo". Sea como fuere, lo cierto es que el MAS nunca obtuvo el respaldo suficiente para alcanzar la mayoría parlamentaria de investidura. Pesaba sobre esta formación la posición inicial de no negociar con nadie. Pero también había en su contra un poderoso veto externo, como veremos más adelante. En todo caso, lo cierto es que su unilateral estrategia de transacción no lo llevó a la presidencia.

Así las cosas, nos encontramos nuevamente ante un escenario poselectoral cuyo sombrío horizonte parece ser un gobierno en solitario del MNR sin el respaldo de una coalición legislativa ni, menos, de gobierno. De ese modo, con renovado entrampamiento, se atascaba esta nueva fase de negociación en cuyo inicio estaba el anuncio mirista de que gobernaría desde el Parlamento y en su cierre la negativa eneferista a pactar con el futuro gobierno. Ello puede verse con claridad, paso a paso, en el cuadro 33, que registra las estrategias de los cuatro actores relevantes una vez concluido el cómputo oficial de resultados. ¿Estaba todo dicho? ¿A la democracia representativa boliviana le esperaba un gobierno minoritario justo veinte años después de su instauración con el también gobierno minoritario de la UDP? No necesariamente. Queda por ver una nueva clase de estrategia de coalición, la última, digamos concluyente: las *estrategias de cerco*. De ello me ocuparé en el siguiente apartado no sin antes ofrecer el ya anunciado cuadro de síntesis cronológica.

---

307 "Habrá marchas y bloqueos para consolidar el proyecto Evo Presidente de Bolivia y evitar que vendepatrias como Goni y Manfred asuman el gobierno el 6 de agosto", advertía el 20 de julio una Resolución del ampliado nacional del MAS realizado en Cochabamba.

308 La plataforma de apoyo está bien expuesta en estas palabras de Evo Morales (Agence France-Presse, en *ABC* de Paraguay, el 24 de julio de 2002): "los quechuas, aymaras, tupiguaraníes, los marginados y los olvidados exigen una oportunidad para manejar el Estado y establecer las medidas económicas y políticas para mejorar las condiciones de vida de la mayoría de este país. Esa patria profunda se enfrentará a la corriente que representa a las transnacionales, a la pobreza y a la corrupción".

Cuadro 33
Despliegue de las estrategias de transacción: acciones y logros de los equipos de negociación, 2002

Partido \ Día	11 de julio	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21 de julio
MNR Partido pivote	No se pronuncia ante decisión del MIR. Anuncia evaluación.	Insiste en necesidad de un pacto con todas las fuerzas políticas.	GSL insiste mensaje de diálogo y concertación con todos ante la emergencia nacional.	Realiza contactos de acuerdo a convocatoria de GSL.	Acercamiento con NFR. Abierto a escuchar su propuesta.	Contactos con NFR para reunión GSL-MRV. Buscan agenda. Cartas GSL a dirigentes.	Reunión GSL-MRV. Comisión avanza plan gobierno. Se prepara reunión con JPZ.	Reunión GSL-JPZ. No hay alianza gobierno. Acuerdo parlamentario.	Reunión GSL y Jhonny Fernández donde sellan alianza MNR - UCS. Cierran paso Constituyente.	Negociación con NFR. Discusión sobre cuotas de poder.	Evalúa situación luego de negativa NFR. Sigue contactos con MIR.
MIR	Rechaza coalición con MNR. Gobernará desde el Parlamento. Votará por JPZ (nulo).	Gobernar desde el Parlamento. JPZ ataca a GSL. Dirigentes no cierran diálogo.	Mantiene su decisión de Tarija, está abierto al diálogo con el MNR pero no se pronuncia.		De acuerdo con definir agenda parlamentaria común. Busca cohabitación.	Atento a negociaciones entre MNR y NFR.	Prepara reunión GSL-JPZ. Una fracción (Eid) quiere ser gobierno.	Reunión GSL-JPZ. No hay alianza gobierno. Acuerdo parlamentario.	Se conoce que quiere poder en las directivas camarales a cambio de apoyo al MNR.	Contactos con el MNR.	Evalúa cambio de escenario por negativa de NFR. Sigue contactos MNR.
NFR	Sospecha de acuerdo MNR-MIR. Ratifica que no apoyará a nadie.	No se cierra invitación del MNR y anuncia análisis. Insiste en fraude informático.	La cúpula no decide y hay división en aliados: ASP nada con MNR, MUP tiene simpatía.	Dudas ante propuesta de GSL. Condiciona acuerdo a Constituyente, capitalización y venta gas.	Pide revisión capitalización, Constituyente, cambio de modelo, gas con soberanía. Reta al MNR.	Contactos con MNR para reunión GSL-MRV. Buscan agenda mínima.	Reunión GSL-MRV. Comisión avanza en negociación. Informa a sus aliados.	No hace comentarios para no entorpecer negociaciones con el MNR. Posibilidad de fractura.	Molestia por contacto del MNR con el MIR. Sólo un socio, no nueva Mega. Sigue negociación Constituyente	Reunión dirigencia y aliados para definir gobierno con MNR. Área social para NFR gobierno	Rechaza acuerdo MNR. Queda en oposición. Insiste denuncia fraude informático.
MAS Partido pivote	Critica posición del MIR porque viabilizará elección de GSL.	Consignas: Evo presidente, el MAS al gobierno, el pueblo al poder. No cogobierno con MNR.	Mantiene su posición de Evo presidente. No se pronuncia.	Mantiene su posición. Recibe reiterado apoyo del MIP y PS.	Mantiene su posición de un gobierno del MAS.	Enviará carta a MRV y JPZ pidiéndoles el voto por Evo. No hablará con nadie ni ofrece nada a cambio.	Reuniones con actores sociales (CAO). Rechazo a reunión NFR-MNR.	Acercamiento GSL-JPZ es una traición del MIR. Espera que parlamentarios miristas apoyen al MAS en el Congreso.	Anuncia sorpresas en la votación congresal. Contactos con congresales MIR y NFR.	Ampliado del MAS exige a congresales NFR y MIR que voten por EM. Anuncian bloqueos.	Convoca al voto consecuente de NFR y MIR a favor de EM. Acuerdos individuales.

Fuente: elaboración propia.

e) Estrategias de cerco

Si acaso ocurriese que, como hasta aquí se ha visto, faltando menos de dos semanas para la sesión congresal que debe elegir al presidente y al vicepresidente del Estado, y pese a los esfuerzos de entendimiento y negociación entre las fuerzas políticas relevantes, aún no se hubiera logrado formar una coalición mayoritaria y las compuertas para el efecto parecen todas cerradas; si ello ocurriese, decía, se transita entonces hacia una nueva fase, más bien localizada, que consiste en forzar al actor o actores clave para que modifiquen su postura y accedan a pactar. Esta clase de estrategia, que llamaré de cerco, si bien forma parte y prolonga el proceso de transacción, adquiere una connotación específica y distinta por la incidencia directa y combinada de actores externos al sistema de partidos, la ocurrencia de eventos que se presentan como antesalas de crisis y la presión del tiempo ante el cumplimiento del plazo fatal previo al ejercicio del balotaje congresal.

He sostenido que las estrategias iniciales de posicionamiento y de ajuste de los actores políticos responden al veredicto ciudadano en las urnas, en especial el modo en que los resultados de la votación se traducen en determinada ubicación relativa de cada contendiente y la composición del balotaje congresal. También mantuve que las estrategias de agregación tienen que ver con el escenario parlamentario y la correlación de fuerzas medida en escaños, lo que se expresa en un conjunto de combinaciones multipartidarias que señalan las coaliciones aritméticamente posibles. Asimismo, señalé que las estrategias de transacción responden a la necesidad de tender puentes entre los actores enfrentados a fin de buscar puntos de convergencia por encima de sus diferencias en materia de motivación política, la distancia ideológica que los separa, las preferencias de fracciones internas y las rivalidades tanto partidarias como personales que pudieran manifestarse.

En todos estos escenarios de negociación poselectoral los agentes decisivos fueron los partidos políticos, ya sea que los veamos como un todo o en función de partidos parlamentarios, ya sea mediante la acción de la cúpula dirigente o con el concurso específico de sus operadores políticos. Los partidos, pues, están en el centro de la interacción. Pero sucede que cuando pensamos en esta nueva clase de estrategias de coalición, si bien los partidos siguen siendo los protagonistas privilegiados de este torneo poselectoral, en el escenario también aparecen, como personajes más o menos visibles, un conjunto de actores extrapartidarios. No es que surjan de repente, como espantajos, sino que su presencia, identificable desde el inicio mismo del proceso, se convierte en determinante. He ahí una nueva variable de las estrategias de coalición: los actores externos al sistema de partidos.

Podemos convenir en que nada hay de extraño ni determinante en el hecho de que unos pocos o muchos actores institucionales y de la sociedad civil manifiesten sus preferencias durante el proceso poselectoral de negociación. Más todavía: es normal en democracia, y saludable para ella, que así acontezca. Pero lo que aquí

interesa destacar es algo distinto. Cuando hablo de estrategias de cerco estoy pensando en la intervención directa y activa de algunos actores con capacidad de presión a fin de imponer, si cabe, un resultado. En el proceso 2002 en Bolivia, tomando nota de los sustanciales cambios en el sistema de partidos, en especial la sorprendente fuerza electoral del contestatario MAS y su nada desdeñable opción formal a la presidencia, y ante la negativa de los otros partidos a formar gobierno con el sistémico MNR, es evidente que pronto reflotó en el ambiente el fantasma de la ingobernabilidad asociado en nuestra historia reciente con la amenaza de inestabilidad económica y una incontrolable conflictividad social. De antiguo se sabe que los traumas, por muy profundamente que se alojen en la memoria, acuden presurosos en los peores momentos de crisis. Así, el escenario, incluso desde antes de las elecciones, tenía en el palco, bien sentada, a la incertidumbre. Demás está decir que veinte días después de los comicios, luego de los sucesivos desencuentros partidarios que bajaron el telón sin la posibilidad de un gobierno estable y ante el nerviosismo de los espectadores, parecían haber sobradas razones para el pesimismo en torno al pacto.

En ese ambiente de incertidumbre encontramos un conjunto de actores sociales e institucionales que, invocando la urgencia de concertación entre las fuerzas políticas, lanzaban señales de alarma ante la ausencia de una coalición mayoritaria, lo cual era visto como sinónimo de ingobernabilidad (aquí el ya mencionado trauma de origen). Al parecer, la condición de un pacto que garantice mayoría parlamentaria para el futuro gobierno (en este caso del MNR) estaba presente en la percepción ciudadana como condición necesaria de estabilidad política. En ese marco se escucharon las voces de organizaciones empresariales del país, en especial de la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia y de la poderosa Cámara Agropecuaria del Oriente, que si en principio, en consonancia con el artículo 90 de la Constitución, admitían la posibilidad de que Goni o Evo accedieran a la presidencia, más tarde pasaron a exigir e incluso gestionar un acuerdo entre los partidos sistémicos para formar gobierno.[309]

Como no podía ser de otra manera, dados sus antecedentes de mediación en situaciones de conflicto, el impulso de procesos de concertación y su amplia legitimidad, la Iglesia católica también hizo lo suyo: exhortar a los actores políticos para que le den un gobierno mayoritario al país y, luego, ante la cerrazón partidaria, interceder directamente para que Reyes Villa, por ejemplo, se siente en la mesa de negociación con el MNR. Los medios de comunicación masiva, ya se sabe, tampoco podían estar ausentes. Me refiero en especial a los dos grupos

309 Aquí también puede incluirse, como sostiene Quiroga A. (2002: entrevista), la presión de *poderes fácticos*, "entre los que están las grandes corporaciones empresariales, sobre todo transnacionales, que tienen fuerte peso sobre la política (…) Se trata del influyente empresariado en las sombras, que está negociando la exportación del gas boliviano a California y que tiene operadores en los principales partidos políticos".

multimedia[310] que controlaban gran parte de la información mediatizada del país, los cuales tanto en sus editoriales como en su línea informativa estimularon, a veces por la vía negativa del miedo, el pacto político aún inalcanzable.

También fueron relevantes los movimientos sociales, en este caso ligados al MAS, ya que si bien no llegaron a concretar su amenaza de paros y bloqueos para forzar la elección congresal de Morales, sentaron presencia en el escenario poselectoral como actores con capacidad de movilización extrainstitucional. Y para nadie es desconocido el activo concurso que tuvieron en aquellas jornadas los organismos de cooperación internacional, cuyos funcionarios en algunos casos hasta fungieron de intermediarios entre dirigentes políticos.[311] Por último, no podemos dejar de mencionar la intervención del entonces presidente de la República, Jorge Quiroga, quien en más de una ocasión, con el argumento de que había que iniciar el proceso de transición, demandó a los partidos que fijen sus posiciones respecto a la alternativa planteada en el balotaje congresal.

Este conjunto de declaraciones, exigencias y hasta gestiones directas provenientes del ámbito extrapartidario configuraron una especie de *presión concentrada* para impulsar un acuerdo político que derivara en la elección de un presidente con el respaldo mayoritario en el Legislativo. Sin embargo, nada de esto parecía suficiente para cambiar el escenario poselectoral y lograr la modificación de las estrategias partidarias. Pero hubo un actor externo –un personaje, más bien– que resultó no solo protagónico sino determinante en el resultado final de este proceso. Me refiero al ya mencionado exembajador de Estados Unidos en Bolivia, Manuel Rocha. Los antecedentes de su injerencia son conocidos: en enero de 2002 propició el desafuero del diputado Evo Morales, dejándolo fuera del Congreso Nacional con el voto de dos tercios de los parlamentarios; cinco meses después, a fines de junio de 2002 y con las elecciones generales en puertas, amenazó a la ciudadanía boliviana sobre el riesgo que implicaba, para la cooperación de su país con Bolivia, el hecho de votar por candidatos supuestamente relacionados al circuito del narcotráfico, esto es, sin mencionarlos, el dirigente cocalero Evo Morales y su organización política.

Por ello no fue para nada inesperado –ni menos accidental– que, ya en la etapa de negociación poselectoral, más aún cuando el MAS pasó a ocupar el segundo lugar en los comicios convirtiéndose en partido pivote, el embajador Rocha hiciera conocer su respaldo al bloque sistémico, es decir al MNR, y su veto contra el MAS. La señal fue muy clara, sobre todo para los dirigentes de la NFR y el MIR:

310 Se trata del Grupo Líder integrado por *El Deber*, PAT, *La Prensa*, *El Alteño*, *Los Tiempos*, *El Nuevo Sur*, *El Correo*, *El Norte* y *El Potosí*; y el grupo Prisa, conformado por ATB, *La Razón* y otros medios impresos.

311 "No solo presionó la embajada norteamericana; también lo hizo la Unión Europea, y los asiáticos. Todos ellos influyeron positivamente buscando estabilidad política", aseguró el dirigente del MIR y exministro de Estado, Hugo Carvajal (2002: entrevista).

ninguno de ellos debía votar por el MAS en el Congreso.[312] Un gobierno presidido por Morales, a los ojos de los estadounidenses, resultaba sencillamente inaceptable. Para decirlo en las crudas palabras del entonces vicepresidente Carlos Mesa (2002: entrevista): "la posición de Estados Unidos marcó los márgenes posibles de negociación…; estaba claro que la Embajada tenía una postura muy dura en relación a Evo Morales, lo que hacía casi imposible que éste pudiera ser gobierno porque hubiera representado una confrontación brutal con Estados Unidos".

La activa intervención de la embajada norteamericana no se limitó a taponar –por no decir prohibir– la sola posibilidad de un gobierno encabezado por el MAS. Fue también muy diligente en patrocinar el pacto, que finalmente se produjo, entre los viejos rivales MNR y MIR. En efecto. Pese a las motivaciones políticas y los cálculos estratégicos de poder que habían conducido al MIR, en su reunión de Tarija, a la decisión de "gobernar desde el Parlamento"; contra el nutrido repertorio de rivalidades existente entre el MNR y el MIR, tanto partidarias como personales, ahondadas con las heridas más frescas producidas en la campaña electoral; y sobre la base de los puentes tendidos en las escalas de negociación previas y el trazado de entendimiento realizado por los operadores políticos; al final del camino el concurso de la legación estadounidense, sumado al de los otros actores extrapartidarios ya mencionados, fue decisivo para que ambas fuerzas políticas conformaran una coalición de gobierno y asumieran compromisos para el efecto. El analista Toranzo (2002: entrevista) sintetiza bien esta influencia con cara de imposición: "la Embajada fue uno de los puntales del pacto: garante y socio de la coalición".[313] Así, a reserva de la discusión sobre la soberanía nacional, la debilidad de los partidos y la injerencia de otros gobiernos en asuntos internos del país, lo cierto es que los actores extrapartidarios pueden desempeñar un papel determinante

312 "Ni la NFR ni el MIR podían apoyar al MAS. Era una alianza contranatura negada por los Estados Unidos", asegura el analista Carlos Toranzo (2002: entrevista). "Como factor externo ha sido decisiva la embajada norteamericana y el Departamento de Estado. Claramente el MAS recibió una impugnación en sentido de que no se podía votar por él ni se iba a permitir un cogobierno con él", sostiene por su parte el analista José Antonio Quiroga (2002: entrevista). "La presión de la Embajada ha tenido mucho que ver en el resultado; aunque siempre la hubo en el pasado, esta vez fue poco diplomática, como si estuviera actuando ante su colonia, definiendo qué es lo que debe o no hacerse", lamenta a su vez el analista Jorge Lazarte (2002: entrevista). Para el testimonio directo de un actor (Reyes Villa) véase la nota a pie de página número 274.

313 Consultado sobre la influencia de los actores externos, el entonces hombre fuerte del Gabinete, Guillermo Justiniano (2002: entrevista), respondió: "sinceramente no creo que sea determinante la acción de la Iglesia o de los empresarios privados. La embajada americana sí, es determinante, aquí y en la mayoría de los países de América Latina". La posición del líder del MAS, Evo Morales (2002: entrevista), naturalmente, es más radical: "este pacto (MNR-MIR) ha sido posible bajo el padrinazgo de la embajada de Estados Unidos. Al embajador (Rocha) no le interesa que estos partidos sean corruptos y narcotraficantes; lo que le interesa es que sigan sirviendo al modelo y al sistema representado por el Gobierno de Estados Unidos".

en las que hemos llamado estrategias de cerco; esto es, constituyen una variable significativa como elemento de presión o padrinazgo a fin de modificar el rumbo de las estrategias de (no) coalición adoptadas por los actores políticos relevantes.

Pero en las estrategias de cerco no tercian solamente los actores extrapartidarios, sino también algo más difícil de observar pero igual o quizás más categórico: los eventos externos (al sistema de partidos) que asoman su cabeza en el contexto de negociación poselectoral como preámbulos, o advertencias, de crisis. Me refiero a situaciones extremas que, desde el ambiente, influyen más o menos decisivamente en las decisiones de los actores políticos; en este caso, en sus estrategias de coalición. Si bien, por su naturaleza, el repertorio de eventos es múltiple y no puede identificarse con antelación, resulta necesario al menos tomar nota de su probabilidad de ocurrencia, ya sea que estén vinculados con la coyuntura política, ya que sigan su propia temporalidad. En síntesis, estamos ante una *variable contingente* que puede intervenir como mecanismo de presión sobre las fuerzas políticas en el escenario de interacción, inhibiendo algunas opciones de pacto y estimulando otras. Veamos el proceso 2002 en Bolivia para explorar este aspecto.

¿Cuáles fueron los eventos, si acaso los hubo, que incidieron directamente y con poder de presión en el proceso de negociación para formar una coalición mayoritaria de gobierno? Hay constancia, al menos, de un evento crítico muy sensible y, aunque provenga de la economía, por demás peligroso para la estabilidad democrática. Hablo de la acción conocida como "corrida bancaria", esto es, el retiro acelerado de dinero de los bancos y fondos de inversión que, en este caso, puso al sistema financiero al borde del colapso. En efecto, si bien esta tendencia se inició el 31 de mayo, es decir, un mes antes de unas elecciones ya teñidas de incertidumbre, fue durante el mes de julio, en paralelo al espectáculo multipartidario que no lograba ponerse de acuerdo para pactar, que alcanzó niveles dramáticos provocando pánico en los funcionarios de la antigua Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros.[314]

No es para menos. Como bien explica Vera (2002), "la incertidumbre política, el terror a un falso 'corralito' andino, la presencia política del MAS y la caída en las tasas de interés" complotaron para que el público decidiera rescatar su dinero ahorrado o invertido, actitud de pánico que "provocó lo que pudo ser el descalabro más importante del sistema financiero boliviano".[315] Y si algo temen los actores

314 Como se muestra en un reportaje publicado en el semanario *Pulso* (septiembre 20, 2002), entre el 31 de mayo y el 2 de septiembre de 2002 los fondos de inversión perdieron el 59 por ciento de su cartera por efecto del retiro de ahorros e inversiones por parte del público: de 443,17 millones de dólares la cartera cayó a 154,57 millones.

315 "Se presume que la gente asumió nuevamente el argumento de que 'Bolivia se nos muere' y la gente hizo todo lo posible para que no se muera con sus ahorros adentro" (Vera, 2002). Según Vacaflor (2002: 63), los depósitos que durante aquellas difíciles jornadas salieron del sistema bancario sumaron 530 millones de dólares.

políticos del sistema, está visto, es la caída del sistema financiero. Demás está decir que este evento, cuya gravedad era desconocida para el gran público pero que mostraba en el espejo los estragos provocados por el "corralito" en Argentina, estuvo presente como parte del cerco externo en la mesa de negociación poselectoral. De seguir la tendencia, según Vacaflor (2002: 63), "el gobierno hubiera tenido que dictar un congelamiento de depósitos a más tardar el viernes 26 de julio". No es extraño por ello que un día antes, el jueves 25, al límite, se haya alcanzado un pacto de gobierno entre los sistémicos MNR y MIR. Este evento financiero, pues, constituyó también un factor decisivo en el resultado político.

Ahora bien, he sostenido que la presión concentrada de actores externos al sistema de partidos, por un lado, y la ocurrencia de eventos que se presentan como antesalas de crisis, por otro, constituyen poderosos insumos en las estrategias de cerco y de apremio a fin de forzar la formación de una coalición mayoritaria. Pero hay un factor adicional también importante: el *tiempo político*. Me refiero a los plazos previstos para la negociación poselectoral antes de que llegue el momento del balotaje congresal. Entre el día de las elecciones (30 de junio) y la sesión prevista en el Congreso para la votación de investidura presidencial (4 de agosto), los actores políticos disponían de 35 días para ponerse de acuerdo, tiempo que puede ser excesivo o insuficiente dependiendo de las condiciones de negociación.

En el proceso 2002 pareciera que ese plazo fijo terminaría sin que se lograse formalizar un pacto multipartidario. Pero más allá de que en la elección congresal no se logre una mayoría absoluta y se termine proclamando presidente y vicepresidente –según preveía el artículo 90 de la Constitución– a los candidatos que hubieran logrado la mayoría simple de sufragios válidos en la elección general (es decir, al binomio del MNR), lo más relevante en relación al tiempo político tiene que ver con el período de transición, por una parte, y la agenda legislativa impostergable, por otra. Para decirlo claramente: en el caso que nos ocupa se requería una coalición mayoritaria lo antes posible para dar curso a las tareas de transición gubernamental, que eran amplias y complejas; y también para destrabar una decisión legislativa fundamental: la aprobación congresal de la Ley de Necesidad de Reformas a la Constitución Política del Estado (me refiero a la Ley N° 2410 finalmente aprobada el 1° de agosto de 2002 y promulgada por el entonces presidente Jorge Quiroga, cuya ratificación debía realizarse por dos tercios en el nuevo período constitucional).[316] Estas dos presiones temporales también concurrieron en las estrategias de cerco sobre los actores políticos relevantes.

316 La presión del tiempo en este caso tiene que ver con el hecho de que para que la reforma constitucional entre en vigencia en un período constitucional necesariamente una Ley de Necesidad tenía que ser aprobada en el período anterior. En todo caso, más que presión aquí puede asumirse la relación inversa: esta decisión congresal, la primera concertada entre el MNR y el MIR, fue resultado más que causa de la coalición. Para el contenido y alcances de esta reforma véase el trabajo de Paz Ballivián (2002).

Tenemos entonces una última fase de interacción donde la negociación poselectoral para alcanzar un pacto político, además de todas las estrategias de coalición de las fases precedentes, tiene como componente protagónico un conjunto de factores externos y temporales que actúan como mecanismos de presión para forzar, si acaso, determinado resultado. Dado el escenario que teníamos el 21 de julio, cuando se oficializó la negativa de la NFR a pactar, dejando nuevamente en la orfandad minoritaria al MNR, todos los caminos conducían al MIR como único socio estratégico aritméticamente posible y políticamente viable. Un socio con el que habían muchas rivalidades partidarias y personales, cierto, pero también aparecía como el más ideológicamente afín al MNR. Fue entonces sobre el MIR que se desplegaron las estrategias de cerco para lograr que modifique su posicionamiento orientado hacia la oposición. Y fue con la decisión de este partido que el proceso de negociación poselectoral, esa caja negra, casi un mes después de realizados los comicios, produjo el resultado esperado e (im)previsto: una coalición mayoritaria de gobierno MNR-MIR, la única que faltaba entre los partidos sistémicos.

En tal escenario, vanos y lentos fueron los intentos del otro partido pivote que, asumiendo que para llegar a la presidencia no bastaba esperar el apoyo incondicional de los otros partidos, el 23 de julio decidió lanzar una propuesta para la conformación de un "Gobierno de Concertación Nacional". Tomando nota del hasta entonces frustrado intento del MNR de formar una coalición de gobierno "basada en la distribución de cuotas burocráticas", y con la convicción de que había una creciente demanda popular para convertir la victoria electoral de Evo Morales en una opción de gobierno, el MAS convocó públicamente a las organizaciones sindicales, empresariales, regionales y partidarias para lograr una concertación sobre la base de cuatro puntos: i) aprobación de una Ley de Necesidad de Reforma que viabilice la convocatoria a una Asamblea Popular Constituyente, ii) devolución al dominio del Estado de los recursos naturales hidrocarburíferos, iii) institucionalización del Poder Ejecutivo mediante la convocatoria a concurso de méritos y iv) convocatoria a asambleas departamentales para la proposición de ternas destinadas a la elección de prefectos. Así, el MAS daba un importante aunque tardío giro a sus estrategias de coalición pues abría la posibilidad de pactar proponiendo para ello una plataforma programática. Pero la propuesta masista no solo aparecía como inviable, sino también fue dada a conocer demasiado tarde para siquiera ser objeto de discusión.

Y es que las cartas ya estaban echadas. Con el fuerte impulso de las estrategias de cerco y la hábil intervención de los experimentados operadores políticos Sánchez Berzaín (MNR) y Eid Franco (MIR), el 25 de julio salió humo blanco y se informó al país que ya había coalición. Gonzalo Sánchez de Lozada, jefe del MNR y virtual nuevo presidente de la República, y Jaime Paz Zamora, máximo líder del MIR, se dieron el abrazo que faltaba en la democracia pactada inaugurada en 1985. Pocos días después se formalizó el ingreso de UCS a la coalición de

gobierno, asegurando de ese modo una estrecha mayoría parlamentaria oficialista en ambas Cámaras. En la oposición quedaron los tres partidos emergentes y acaso contestatarios: MAS, MIP y, más conservador, la NFR. De ese modo concluyó el juego de negociación poselectoral cuyos últimos días se registran en el cuadro cronológico de síntesis (véase el cuadro 34).

Cuadro 34
Última fase estratégica: formación de la coalición de gobierno, 2002

Partido / Día	22 de julio	23	24	25 de julio
MNR Partido pivote	Acusa a NFR de alentar un proyecto de desestabilización. Espera apoyo de un sector de NFR y acelera contacto con el MIR. Se alista para gobernar solo	Busca pacto con el MIR y negocia con sector NFR. Responde positivamente a convocatoria MAS. Goni o Evo como consigna	Equipos negociadores arriban a un acuerdo de gobierno. Se viabilizaría reforma constitucional. El MIR tendría 40 % cuotas de poder. Se revela que Eid desinfló pacto MNR-NFR y articuló pacto MNR-MIR.	Coalición MNR-MIR "Plan Bolivia para un Gobierno de Responsabilidad Nacional". Doce puntos de síntesis programática. Cogobierno con autoridad y responsabilidad. Énfasis discursivo en el equilibrio programático y de Bolivia por encima de las diferencias y rivalidades. Aprobación Ley de Necesidad de Reforma Constitucional (con Referéndum pero sin Constituyente). Sánchez Berzaín y Óscar Eid (preso por narcovínculos 1994-1998): operadores políticos del acuerdo.
MIR	Envía señales de apertura al MNR sin abandonar decisión de Tarija. Pueden acordar "verdaderas políticas de Estado".	Abierto a acuerdo programático con el MNR: política hidrocarburos y reforma Constitución. Una corriente quiere ser gobierno		
NFR	Actuará desde la "oposición constructiva". Nada con el MNR.	Mantiene su posición de no negociar con el MNR. Abiertos a dialogar con MAS pero sin compartir programa.	Ninguna negociación. Inalterable decisión de no apoyar al MNR ni al MAS.	Manfred sorprendido con el pacto MNR-MIR, revela que Jaime Paz le sugirió no apoyar a Goni y más bien votar por Evo Morales en el Congreso. Se asume como partido bisagra entre el gobierno y la oposición sindical.
MAS Partido pivote	Sigue contactos con parlamentarios de NFR y MIR. Anuncia bloqueos si Evo no es elegido. Convoca al "voto digno"	Convoca a una concertación nacional: Constituyente, estatización hidrocarburos, institucionalización y elección prefectos.	Evo se reúne con el FMI. Habla de un gabinete escogido por la sociedad civil. Se garantizará independencia del Legislativo para fiscalizar.	Acusa a la Embajada estadounidense de presionar para el pacto MNR-MIR a fin de cercar al MAS y aislar a Evo Morales. Califica el pacto de corrupto y anuncia una posible sorpresa en la votación congresal.

Fuente: elaboración propia.

Hasta aquí nuestro recorrido a través de las estrategias de coalición de los actores políticos relevantes en el simbólico proceso poselectoral 2002 en Bolivia.

Lo que me interesa destacar como conclusión –y tal ha sido el propósito de esta parte del libro– es que, asumiendo la importancia de un conjunto de condiciones político-institucionales que actúan como incentivo a la vez que constreñimiento para la formación de coaliciones mayoritarias de gobierno en un presidencialismo multipartidario como el del período 1985-2002 boliviano; tomando nota de esas condiciones, decía, convertidas en constantes, el resultado final sobre la posibilidad o no de un pacto político, así como el tipo y la orientación del mismo, dependen de un conjunto de estrategias de coalición más específicas, las cuales a su vez están condicionadas por factores inherentes al proceso mismo de negociación poselectoral.

Para decirlo en pocas palabras: las coaliciones mayoritarias se forman, o dejan de formarse, en la compleja, cotidiana y a veces contingente arena de la interacción político-partidaria. Es decir, más allá de las estructuras y de las instituciones, el resultado específico depende de la combinación de variables específicas como la ubicación electoral, el cómputo de resultados, las combinaciones aritméticas, la viabilidad política, las motivaciones, la distancia ideológica, las rivalidades partidarias, los resentimientos personales, las fracciones internas, los equipos de negociación, los operadores políticos, la presión de actores externos, las amenazas de crisis, la incertidumbre, el tiempo político… Variables éstas que tienen relación no solamente con el tamaño y las preferencias políticas contempladas en los ejercicios de predicción de las teorías formales de coalición, sino también con un nutrido repertorio de factores menos (pre)visibles pero igual de importantes según las previsiones explicativas de las teorías multidimensionales de coalición. De ahí la importancia de este ejercicio analítico que nos ha permitido explorar un proceso concreto de formación de coalición multipartidaria y, sobre esa base, reconstruir y acaso ordenar las estrategias de sus protagonistas.

En ese marco, concluida esta etapa de negociación poselectoral (el *bargaining-game)*, podemos ocuparnos de la siguiente fase: la de construcción pospacto de la coalición de gobierno (el *building-game)*. De ello dará cuenta el siguiente apartado, final, de este libro.

II
Andamios del proceso de construcción pospacto

Para concluir esta parte del estudio conviene discutir un último aspecto relacionado con las estrategias de coalición. He sostenido que el hecho de alcanzar un resultado en el proceso de negociación poselectoral, que aquí radica en la formación de una coalición mayoritaria de gobierno, significa no solamente el final anunciado de una etapa plena de estrategias de coalición superpuestas en el tiempo (posicionamiento, ajuste, agregación, transacción y cerco), sino también el inicio de una nueva etapa, más bien de construcción, en la que los flamantes miembros de la coalición multipartidaria, en una lógica de contrato, definen las condiciones y términos de su convivencia a plazo fijo. Este proceso es importante toda vez que determina el *tipo de coalición* que finalmente será formado y, de ese modo, cual si fuese un modelo originario, señala ya desde su nacimiento las huellas que habrán de marcar no solo la naturaleza, sino incluso el rumbo de la coalición.[317] El supuesto es que las características de origen de la coalición pueden ser decisivas para su funcionamiento. Más todavía: que, dependiendo del modo en que se construya la coalición multipartidaria, puede esperarse que ésta sea más o menos estable y eficaz. En ese horizonte resulta pertinente exponer las bases principales del "modelo originario" de la coalición de gobierno MNR-MIR-UCS formada el año 2002 en la democracia pactada boliviana.

La definición de *coalición gobernante* propuesta por Strom (1990) será útil para ordenar esta mirada. Así, hablamos de coalición de gobierno como del "conjunto

317 Utilizamos aquí el concepto de *modelo originario* de Panebianco (1990: 109) en el sentido de que "toda organización lleva sobre sí la huella de las peculiaridades que se dieron en su formación y de las decisiones político-administrativas más importantes adoptadas por sus fundadores; es decir, de las decisiones que han 'modelado' a la organización". En nuestro caso la "organización" modelada, si acaso fuera pertinente la extrapolación, es la coalición multipartidaria.

de partidos políticos que formalizan un acuerdo, acuerdan perseguir metas comunes, reúnen recursos para concretarlas, asumen compromisos y se distribuyen los beneficios del cumplimiento de metas". Vayamos por partes tomando nota específica, como objeto de análisis, del caso de referencia.

- La coalición de gobierno formada el 25 de julio tras un agitado período de negociación y la intervención de factores diversos, más o menos influyentes, que orientaron el sentido y el rumbo de las estrategias pertinentes; esa coalición multipartidaria, decía, estuvo compuesta, en principio, por dos miembros: el partido pivote MNR y el partido socio estratégico MIR. Como aritméticamente no contaban entre ambos con los escaños suficientes para formar mayoría en la Cámara de Diputados, el MNR incluyó más adelante en la coalición a un socio menor, del cual ya había recibido respaldo: la UCS. Tenemos entonces en principio una *coalición tripartita* que por primera vez, desde 1985, se construyó sobre la base de un pacto político oficialista entre el MNR y el MIR, partidos que en ninguna de las cuatro anteriores coaliciones políticas habían estado juntos. A ello hay que añadir la presencia simbólica del MBL en el gobierno, partido que participó en las elecciones aliado con el MNR. Y poco después (en diciembre de 2002), la incorporación al equipo oficialista del MUP (Movimiento Unidad y Progreso) del empresario Ivo Kuljis, quien fuera candidato vicepresidencial de NFR y rompía relaciones con este partido para respaldar al gobierno del MNR en el Parlamento con sus tres diputados propios.
- La *formalización del acuerdo*, como ya vimos, se produjo el día jueves 25 de julio en una ceremonia especial, difundida al país por los medios de comunicación, en la que los líderes partidarios del MNR y del MIR, Sánchez de Lozada y Paz Zamora respectivamente, en un céntrico hotel de la ciudad de La Paz y con una bandera nacional como telón de fondo, anunciaron oficialmente el pacto, firmaron un documento de compromiso y explicaron las razones y alcances de la nueva coalición de gobierno. En esta formalización del pacto político las justificaciones declaradas fueron importantes, toda vez que estábamos ante una coalición difícil entre dos socios con un amplio y bien publicitado prontuario de rivalidades tanto partidarias como personales. Pero mejor oigamos a sus protagonistas. "Esto no nace de afectos y desafectos. La crisis es tan grande que no podemos jugar. Hemos tenido que someter todo a la única servidumbre que no mella: Bolivia. A Jaime (Paz) le dije que no me interesaba el *sirwiñacu* (convivencia), sino matrimonio. Quiero a todos unidos, con autoridad y responsabilidad", afirmó el futuro presidente del Estado. "Qué difícil es amar a Bolivia, ser boliviano por encima de sentimientos personales y de diferencias ideológicas. Asumo la responsabilidad. Escuché la única voz que se acercó a mi casa y me pidió apoyo. No todo es pragmatismo. Nuestro

comportamiento es el que dirá si este papel sirve o no. Veamos con el corazón. El odio y el rencor no llevan a ninguna parte. Aunque sea tarde, llega el amor y el entendimiento", señaló por su parte el líder mirista. Matrimonio por obligación, entonces, en nombre de un objetivo mayor: "la estabilidad política y el futuro del país". El acuerdo, pues, quedaba formalizado.

- El pacto para perseguir *metas comunes* se conoció como "Plan Bolivia para un Gobierno de Responsabilidad Nacional". Consistió en un documento explícito de referencia firmado públicamente por las partes (MNR y MIR), a modo de contrato, en el cual se definía *el qué* de los fines buscados por la flamante coalición. Estas metas comunes, asumidas como plataforma para el futuro plan de Gobierno, definían en clave de objetivos los ejes temáticos más relevantes acordados por los protagonistas. La base de negociación de este documento fueron las respectivas ofertas electorales: el Plan de Emergencia del MNR y el Plan Trabajo del MIR. Se trató de una suerte de convergencia programática en la cual los socios de la coalición superaron sus diferencias, sobre todo, en áreas estratégicas y conflictivas. Esto se facilitó toda vez que, según el mapa partidario de distancia ideológica ya expuesto, el MNR y el MIR eran adyacentes y, por tanto, estaban conectados en la escala unidimensional izquierda-derecha (ambos partidos son sistémico-tradicionales).
- Pero el que haya cercanía ideológica no necesariamente implica similitud programática. En este caso, tomando nota de las diferencias existentes, las mayores concesiones y renunciamientos corrieron por cuenta del MIR, quien desistió de su opción por la Constituyente, dejó a un lado su apuesta por la exportación de gas a través de un puerto peruano y matizó su intención de desmontar la capitalización de las empresas públicas.[318] Así, de los doce puntos incluidos en el "Plan Bolivia", solo dos (la Beca-Futuro para estudiantes y las políticas por la inclusión y la diversidad) tuvieron el sello mirista. Todo lo demás fue cosecha del huerto emenerrista. En esta distribución de origen de las políticas, en consecuencia, el partido pivote se quedó con el pedazo más grande.
- En cuanto a la *concurrencia de recursos* para concretar las metas comunes adoptadas por los miembros de la coalición, es evidente que el dato primario e indispensable tiene que ver con la agregación de bancadas a fin de otorgar a

318 La concesión mirista relacionada con la Constituyente es fundamental toda vez que permitió viabilizar la aprobación en el Congreso saliente de la Ley de Necesidad de Reforma de la Constitución. Recordemos que la posición acerca de la Constituyente fue el punto programático más duro, el único, en el que el MNR y la NFR no lograron ponerse de acuerdo, lo cual tuvo mucho que ver en el fracaso de las negociaciones entre estos partidos. La Constituyente constituyó también el caballo de batalla electoral del MAS y figura como la primera condición, ineludible, de la convocatoria para una Concertación Nacional que hizo esta fuerza política a fines de julio. El único partido que desde el principio, tenazmente, se opuso a la Constituyente fue el MNR con el respaldo de UCS.

la coalición un estatus mayoritario en el Poder Legislativo como garantía de respaldo a las decisiones y políticas que vayan a implementarse desde el Ejecutivo. Así tenemos que la sumatoria de escaños controlados por el MNR (47), el MIR (31) y la UCS (5) en el Congreso Nacional configuró una ceñida mayoría oficialista de 83 parlamentarios (el 53 %) de un total de 157.[319] La situación fue más cómoda en el Senado, donde el MNR-MIR tenían 16 (el 59 %) de los 27 escaños. En la Cámara Baja, la mayoría oficialista era por demás apretada, ya que apenas alcanzó a 67 diputados, siendo la mayoría técnica absoluta de 66 (luego se ampliaría a 70 con los diputados del MUP y a 94 con los de la NFR).

Lo que quiero decir es que la afluencia de recursos de los nuevos socios oficialistas permitió formar una coalición ganadora mínima, pero bajo el supuesto de una rígida disciplina partidaria en el voto legislativo y sin seguro contra posibles defecciones (al menos hasta la incorporación de la NFR). Cuentan también como recursos los cuadros partidarios incorporados en la estructura del Ejecutivo, en especial en la conformación del Gabinete, así como las bases de apoyo de ámbito regional y local para la implementación de las políticas. Esta concurrencia de recursos, empero, no se tradujo en una instancia formal de coordinación interpartidaria de la coalición, la cual quedó librada al contacto directo entre Sánchez de Lozada y Paz Zamora, por una parte, y el trabajo de los operadores políticos de ambos partidos, por otra.

- La *asunción de compromisos*, a su vez, se refiere en esencia a las arenas en las cuales los partidos de la coalición aseguran su concurso. La más inmediata, como punto de arranque formal, es la votación congresal en segunda vuelta para la elección del presidente y vicepresidente de la República. Se espera, como en efecto ocurrió el 4 de agosto de 2002, que los parlamentarios de la coalición apoyen disciplinadamente al binomio del partido pivote. En el caso del pacto MNR-MIR-UCS, su compromiso partidario se materializó con antelación al voto de investidura, toda vez que actuaron juntos para la aprobación congresal de la Ley de Necesidad de Reforma de la Constitución que había quedado paralizada desde antes de las elecciones. Este componente de la coalición gobernante también tuvo que ver con el compromiso que asumieron las partes de respaldar en el Legislativo todas las iniciativas del Ejecutivo, en especial los proyectos de ley que aquél envíe al Congreso para su aprobación. Y en la arena gubernamental implicaba que los socios asuman responsabilidades ejecutivas en una o más carteras de Estado. El compromiso fundamental, en todo caso, como condición necesaria de todo lo demás, fue garantizar el mantenimiento de la mayoría parlamentaria, lo cual fue asumido, al menos formalmente, como requisito para la estabilidad política y, claro, la preciada gobernabilidad.

319 Se trata de la mayoría parlamentaria más estrecha lograda por una coalición oficialista desde 1985. Véase el cuadro comparativo de escaños en la segunda parte.

- Por último, la *distribución de beneficios* tiene que ver, por una parte, con el modo en que los partidos de la coalición se distribuyen las cuotas de poder; y, por otra, con la previsión de que habrán de ser favorecidos más adelante con el cumplimiento de las metas (o castigados electoralmente en caso de fracasar en la gestión de Gobierno). Lo más visible, en todo caso –además de ser lo más cuestionado por la población–, fue la distribución de cargos públicos. Este factor, muy sensible respecto del sentimiento ciudadano de que los partidos buscan el poder por el poder (o por las "pegas"), lo cual se traduce en corrupción y patrimonialismo estatal, es relevante toda vez que define no solo la manera en que se ocupa la administración, sino fundamentalmente cuál será su desempeño en términos de gestión pública.

  En el caso de la coalición de gobierno MNR-MIR-UCS la distribución de cargos en los distintos niveles de la estructura estatal siguió un cuestionado procedimiento de "cuoteo porcentual" que se tradujo en pugnas internas, a veces con rango de escándalo mediático, por la posesión partidaria de los cargos en disputa. Así ocurrió en la conformación del gabinete de ministros, en la elección de viceministros y directores nacionales, en la nominación de los prefectos departamentales y en la designación de embajadores. Sucedió también, aunque de modo más atenuado, en la conformación de las directivas camarales y de las comisiones legislativas. Estos datos pueden verse en la tabla 20, que incluye el primer cambio de gabinete luego de la terrible crisis del llamado "Febrero Negro" de 2002.

Tabla 20
Distribución de cuotas de poder. Coalición de Gobierno 2002-2007

Partidos socios	Gabinete 1 18 ministros	Gabinete 2 13 ministros	Presidencia Cámaras		Prefecturas Departamento	Embajadas
	Agosto 2002	Febrero 2003	Senado	Diputados		
MNR (partido pivote)	9 (50 %)	8 (62 %)	• Año 1		5 (56 %)	17 (50 %)
MIR (aliado principal)	7 (40 %)	4 (30 %)		• Año 1	4 (44 %)	14 (41 %)
UCS (socio menor)	1 (5 %)	1 (8 %)	0	0	0	2 (6 %)
MBL (aliado electoral)	1 (5 %)	0 (abandona la coalición)	0	0	0	1 (3 %)

Fuente: elaboración propia con datos de los periódicos *La Razón* y *La Prensa*.

En cuanto al funcionamiento de la coalición en función pública, el concepto utilizado fue el de "gobierno integrado". La idea es que la distribución de cargos en cada repartición suponía la presencia intercalada de uno y otro partido. En consecuencia, si el ministro era del MNR, el viceministro por fuerza tenía que ser

del MIR, el director sería del MNR, el subdirector del MIR y así sucesivamente en toda la escala de puestos burocráticos. Lo propio ocurrió con las pocas carteras en las que UCS recibió cuotas de poder.[320] Demás está decir que el partido del presidente controlaba los ministerios más importantes tanto en el área política (de Gobierno, de la Presidencia, de Defensa), como económica (de Hacienda, de Hidrocarburos), mientras que los otros socios tuvieron mayor presencia en los ministerios del área social (Educación, Trabajo, Desarrollo Municipal, Asuntos Campesinos). Es evidente que la distribución de beneficios a mediano y largo plazo, en términos de votos por efecto de los resultados en la gestión de gobierno, si acaso los hubiere, recién podría observarse, si acaso, en la siguiente elección nacional.

De ese modo hemos reconstruido los elementos constitutivos de la coalición de gobierno formada en Bolivia para el período 2002-2007, en el supuesto de que se iba a mantener unida y estable (ya hemos visto que transcurrido un difícil año de gestión gubernamental, la coalición oficialista creció en agosto de 2003 con la incorporación de la NFR, para estallar/huir dos meses después con la Guerra del Gas). Lo relevante para nuestro propósito analítico es que este modelo originario puede resultar determinante en el cumplimiento del supuesto de partida de este libro en sentido de que la combinación de presidencialismo y multipartidismo moderado *con* coalición mayoritaria de gobierno constituye un formato político-institucional eficaz para el mantenimiento de la estabilidad democrática.

Mi observación de cierre, que no es tan obvia como parece y sobre la cual discurriré más adelante, es que no basta la existencia *per se* de una coalición mayoritaria. Es necesario también que la coalición sea estable y eficaz para viabilizar la gestión de gobierno. Mejor todavía si tiene legitimidad de origen y, claro, de rendimiento. Y es que las coaliciones, siendo una consumación, no constituyen un fin en sí mismo. Por ello es fundamental su desempeño y su temporalidad, las cuales le deben mucho a las huellas de su modelo originario y constituyen uno de los mayores desafíos, no solo normativos sino políticos, en el debate sobre el futuro del presidencialismo y, por qué no, de la democracia representativa en un país como Bolivia. Pero ello será materia de las Conclusiones. Por ahora, parafraseando a Saramago, nada mejor que finalizar con una pregunta: ¿para qué sirven las coaliciones si no sabemos qué hacer con ellas?

320 Este sistema fue criticado por el entonces vicepresidente Carlos Mesa (2002: entrevista), quien lo calificó como "sistema de torta mil hojas", que en su criterio estaba asociado a un "proceso de prebendalismo vía pegas".

Conclusiones

Ardientes defensores de la coalición de gobierno (Goni y Zorro Berzaín).

Como de costumbre,
para ser futurista solo había que ir
lo más lejos posible al pasado.

Augusto Monterroso. *La Letra E*

Si hubiera que situarlo en alguna tradición de la filosofía política, como fundamento, aunque carezca de pretensión y alcance prospectivos, este libro pertenece a la familia de pensamiento cuya preocupación es la óptima república. Y es que, de algún modo, sus páginas están inmersas en el añejo pero siempre remozado interés por identificar, y acaso entender, cuál es "la mejor forma de gobierno". Como de antiguo se sabe, en razón del uso descriptivo del *quién* gobierna (uno, pocos o muchos) y al uso prescriptivo del *cómo* gobierna (en beneficio propio o para el bien común), los gobiernos se pueden clasificar en formas buenas y formas malas.[321] En ese horizonte, según el uso histórico, el supuesto es que la democracia, en oposición a la autocracia, constituye en el presente –tras más de dos mil años de mala fama– la mejor forma de gobierno.[322] Hecho. Pero esta constatación a favor de la democracia (sin adjetivos), siendo cierta, constituye una generalidad toda vez que "existen muchas formas de organizar y gobernar una democracia" (Lijphart, 2000: 13). Más todavía: hay diferentes concepciones, saberes y prácticas democráticas en interacción y disputa, en lo que hemos asumido como *demodiversidad* en ejercicio (Santos, 2014 y Exeni, 2016a). Por ello, la pregunta de origen registra un importante giro: ¿cuál es el mejor modelo de democracia? O mejor: ¿existen "modelos" de democracias mejores o peores que otros?

En la literatura canónica sobre la democracia (formal) se asume que las democracias modernas, por definición y cauce histórico, son democracias

321 Hablamos de la *tripartición clásica* entre monarquía (tiranía), aristocracia (oligarquía) y democracia (oclocracia), según la terminología empleada por Polibio (véase Bobbio, 2000: 18).

322 La diferencia, en clave de bipartición, entre democracia (autonomía: mayor libertad política) y autocracia (heteronomía: menor libertad política) pertenece a Kelsen (véase Bobbio, 1994).

representativas, liberales y políticas. Así, con estos adjetivos como supuesto, distinguen, en clave de contraste, dos *modelos de democracia:* mayoritario y consensual. ¿Cuál es la esencia de cada uno de ellos? Según Lijphart (2000), principal exponente de esta lectura, la diferencia radica en la respuesta que brinda cada modelo al dilema fundamental de "quién gobernará y a los intereses de quién responderá el gobierno cuando el pueblo esté en desacuerdo y tenga preferencias divergentes". La democracia mayoritaria sentenciará sin atenuantes: lo que diga la mayoría. La democracia consensual, en tanto, replicará: lo que diga el mayor número de gente posible. En ese marco –seguimos con Lijphart–, mientras el modelo mayoritario concentra el poder en una mayoría escasa, el modelo consensual busca dividir, limitar y dispersar el poder. La distinción es evidente: aquél sería un modelo más bien excluyente, competitivo y de confrontación; éste, en cambio, un modelo sustentado en la inclusión, el pacto y el compromiso. Con esas premisas Lijphart (2000: 18) arriba a una conclusión como resultado de su estudio comparativo de treinta y seis países: "la democracia consensual puede considerarse más democrática que la democracia mayoritaria en la mayoría de los aspectos".[323] Esta sentencia estuvo en la base/credo de la democracia pactada en Bolivia.

Así, para el período de análisis que nos ocupa, tenemos dos supuestos fundamentales. El primero señala que la democracia es la mejor forma de gobierno, por lo que en la actualidad constituye la alternativa más conveniente, digamos viable, de régimen político en comparación con las formas no democráticas.[324] El segundo supuesto sostiene que de los dos "modelos de democracia", el que incorpora las instituciones políticas más democráticas es el consensual, por lo que habremos de preferirlo en contraste con el modelo mayoritario, más aún en sociedades plurales con tendencia a la fragmentación.[325] A reserva del análisis de otras formas de democracias no consideradas en este libro, como la democracia directa y participativa y la democracia comunitaria hoy reconocidas en la Constitución Política boliviana, el referente que abona la preferencia por

323 Para la distinción entre modelos mayoritario y consensual de democracia, Lijphart (2000: 14-15) emplea diez variables agrupadas en dos dimensiones: *a) ejecutivos-partidos* (incluye cinco características de la organización del poder ejecutivo, los sistemas de partido y electorales, y los grupos de interés); y *b) federal-unitaria* (agrupa cinco diferencias asociadas en general al contraste entre federalismo y gobierno unitario).

324 La "no democracia" abarca distintos regímenes. Según la clasificación de Linz y Stepan (1996: 38-54) se pueden distinguir, al menos, cuatro clases: autoritario, totalitario, postotalitario y sultanístico.

325 Hago referencia a la teoría *consocionalista* planteada en los setenta por Lijphart (1977) según la cual es posible "lograr y mantener un gobierno democrático estable en una sociedad plural". El supuesto es que las tendencias centrífugas inherentes a la fragmentación social y política son contraatacadas por actitudes cooperativas y el compromiso de los líderes de los diferentes sectores de la población. El resultado es una *democracia unificadora*.

las coaliciones políticas es la *democracia consensual*;[326] esto es, una democracia en la que: a) el Poder Ejecutivo está dividido en coaliciones multipartidarias y no concentrado en gabinetes mayoritarios de partido único, b) se registra un equilibrio entre los poderes ejecutivo-legislativo en lugar del dominio de éste por aquél, c) existe un sistema multipartidario y no un bipartidismo, y d) la representación proporcional es preferida a sistemas electorales mayoritarios y no proporcionales.[327] Una democracia, en fin, en cuyos cimientos se encuentra el principio del poder compartido.

Tal ha sido el núcleo guía de la presente investigación. Ya no preguntar cuál es la mejor forma de gobierno y ni siquiera discutir qué modelo de democracia es el más apropiado, sino indagar de qué modo la opción por las coaliciones políticas, en la lógica del gobierno dividido, podía favorecer, y acaso garantizar, la estabilidad democrática. En otras palabras: dados el presidencialismo y el multipartidismo (esa "combinación difícil") como variables intervinientes, la búsqueda se orientó a observar los patios interiores de la *modalidad de gobierno* (variable independiente)[328] como condición necesaria para la persistencia del régimen político (variable dependiente).

Pero hay un tercer supuesto analítico: que las coaliciones de gobierno mayoritarias, en las condiciones ya expuestas, producen mejores resultados que los gobiernos mayoritarios de partido único y, más todavía, que los gobiernos minoritarios. Esto sería así toda vez que los gobiernos de coalición representarían una opción por la cooperación y el compromiso expresados en pactos políticos, mientras que los gobiernos mayoritarios tenderían, por definición, a una representación menos inclusiva, los gobiernos minoritarios abrirían las compuertas al bloqueo político y la parálisis institucional. Pero hablamos solo en términos de estabilidad política en un presidencialismo multipartidario como el que cobijó la democracia pactada en Bolivia. Es evidente que este supuesto adquiere un rumbo distinto si se consideran otros propósitos democráticos como la calidad de la representación más allá de la sola autorización, la representación de la diferencia, la participación ciudadana, los mecanismos de rendición de cuentas y control social, la deliberación pública, el autogobierno.

---

326 El supuesto, en palabras de Lijpart (2000: 44), es que en sociedades plurales, con profundos clivajes, es preferible un gobierno consensual que incluya y represente las divisiones sociales, religiosas, ideológicas, lingüísticas, culturales y étnicas que pudiesen existir.

327 Utilizamos aquí las cuatro primeras variables propuestas por Lijphart (2000) en la dimensión Ejecutivos-partidos. Considerando el alcance del objeto de estudio no incluimos la variable sistemas de grupos de interés ni tampoco la otra dimensión: federal-unitaria.

328 Chasquetti (2001: 328) define *modalidad de gobierno* como el "formato gubernamental que determina un tipo específico de relación entre el ejecutivo y el legislativo". Según Lijphart (2000: 95), esta variable, relacionada con la amplitud de la participación de los representantes del pueblo (léase partidos) en la rama ejecutiva del gobierno, "puede considerarse la más típica del contraste entre mayoría y consenso".

En ese horizonte, la discusión que he presentado en este libro se asienta en el debate sobre "los peligros" del presidencialismo y asume la importancia analítica de considerar diferentes *tipos* de presidencialismo.[329] Pero la mayor propuesta exploratoria de este estudio, su apuesta teórica fundamental, radica en la pretensión de examinar no solo la *necesidad* de las coaliciones mayoritarias como refuerzo imprescindible en gobiernos presidencialistas combinados con sistemas multipartidarios[330] de alta dispersión del voto, sino también en argumentar la importancia decisiva que adquiere la indagación de las *condiciones de posibilidad* político-institucionales de las coaliciones de gobierno y, más todavía, del *escenario de viabilidad* estratégico para su formación. De ello precisamente, con el auxilio de las teorías formales y multidimensionales de coalición, me he ocupado, respectivamente, en las tres partes del texto.

En la primera: "*Modelos* de coalición, con la mirada puesta en el enfrentamiento entre los críticos del presidencialismo y sus defensores en el contexto de la realidad latinoamericana, consideré los soportes teóricos y conceptuales pertinentes a fin de ubicar las coaliciones políticas como condición necesaria, mas no suficiente, para ahuyentar las amenazas de crisis y quiebra a las que estaban expuestas las aún no consolidadas democracias en la región por efecto de las características del presidencialismo; a saber, la legitimidad dual, la rigidez de los mandatos, el estilo plebiscitario y el mayoritarismo o lógica de suma-cero (véase Linz, 1997). La conclusión es que, contra el remedio radical de realizar un giro hacia el parlamentarismo o, al menos, propiciar el bipartidismo mediante reformas electorales, es pertinente pensar que las coaliciones mayoritarias de gobierno generaron mejores condiciones para la estabilidad toda vez que allanaron la gobernabilidad al garantizar mayorías parlamentarias oficialistas.

En la segunda parte del texto: "*Lógicas* de coalición", abordé de manera específica el caso boliviano de democracia consensual (léase democracia pactada). Me refiero a ese régimen político que, desde su transición a la democracia en 1982 y, mejor todavía, su encuentro con las políticas de estabilización y de ajuste estructural en 1985, se caracterizó por la formación de coaliciones políticas, tanto parlamentarias como de gobierno, como mecanismo para respaldar mayoritariamente en el Legislativo las decisiones y políticas del Poder Ejecutivo. Esta cualidad, bauti-

329 La idea, planteada por Lanzaro (2001: 20), es que "la arquitectura presidencialista –al igual que el parlamentarismo– es capaz de albergar distintas lógicas políticas". En ese marco se inserta la posibilidad de un presidencialismo de compromiso y, más aún, un *presidencialismo de coalición*.

330 El principio base, bien sintetizado por Chasquetti (2001: 321), es que "los presidencialismos multipartidarios gobernados por coaliciones mayoritarias son formatos político-institucionales eficaces para el mantenimiento de la estabilidad democrática". La otra cara de la medalla, en consecuencia, sería que "los presidencialismos multipartidarios sin coaliciones de gobierno son los verdaderamente problemáticos".

zada como "democracia pactada", permitió la conformación de cinco gobiernos de coalición consecutivos (el mayor período democrático sin interrupciones en nuestra historia). Ello constituye el resultado de la concurrencia de un conjunto de condiciones que la hacen posible y que, en interacción, configuraron las lógicas de coalición del presidencialismo multipartidario en Bolivia.

He identificado y fundamentado, para el período de referencia, cuatro condiciones de posibilidad que actuaron a modo de incentivos y constreñimientos para inducir la cooperación y el compromiso entre los partidos políticos relevantes en un contexto de multipartidismo moderado:

i) Las instituciones formales del presidencialismo "parlamentarizado", en especial la norma constitucional que trasladaba al Congreso la elección del binomio presidencial en caso de que ninguna candidatura haya obtenido la mayoría absoluta de votos en la elección popular; pero también las reglas que establecen los poderes del presidente y su relación con las atribuciones de las cámaras legislativas.
ii) El comportamiento electoral y la orientación del sufragio en los comicios nacionales, cuyas tendencias dominantes, en particular la dispersión y la volatilidad del voto, se tradujeron en ausencia de ganadores absolutos, esto es, en un escenario poselectoral conformado por varios perdedores relativos con bancadas minoritarias en el Parlamento resultantes de las reglas de conversión de votos en escaños.
iii) El formato y la mecánica del sistema de partidos que, por su número, era de poca fragmentación (pluralismo limitado) y que según la variable ideológica, transitó entre el pluralismo moderado y, al final del período, la polarización; un multipartidismo, en consecuencia, expresado en tres o más fuerzas políticas con capacidad de coalición y potencial de chantaje que siguió sucesivas fases: fundacional, de consolidación y de des/recomposición.
iv) Las reglas informales de cultura política según las cuales, por una parte, hay la creencia de que un gobierno minoritario constituye sinónimo de inestabilidad política y, por otra, asumida la necesidad de gobiernos mayoritarios, se opta por el camino de la concertación y el pacto político para alcanzarlos. Habitaba aquí, como amenaza transversal, el llamado "trauma de ingobernabilidad" heredado del difícil e interrumpido gobierno de la UDP (1982-85) en el inicio de la transición a la democracia.

La conclusión general de esta parte es que las señaladas condiciones político-institucionales, combinadas y en interacción, generaron no solo la necesidad de formar coaliciones mayoritarias de gobierno, sino también indujeron su posibilidad en un presidencialismo multipartidario como el boliviano. El dato incontestable de ello es que desde 1985 hasta el año 2002 se formaron cinco sucesivas coaliciones

multipartidarias tras igual número de procesos electorales, convirtiéndose de ese modo el pacto político en un valioso instrumento de estabilidad democrática en un país usualmente considerado inestable en cuestiones de política y gobierno.

Por último, en la tercera parte de la investigación: realicé un examen concreto del escenario de negociación poselectoral producido en Bolivia en el agitado proceso 2002, caracterizado como de crisis e inflexión. Asumiendo las ya señaladas condiciones político-institucionales como constantes, el supuesto es que existen un conjunto de factores específicos y cambiantes que inciden directamente tanto en la posibilidad del resultado (la formación de una coalición multipartidaria) como, lo más importante, en su configuración específica (el tipo de coalición). Esta indagación tiene que ver con la exploración de los modos en que se produjo el pacto político en este caso de presidencialismo "parlamentarizado", para lo cual reconstruí las estrategias de coalición de los actores relevantes, distinguiendo *cinco estrategias sucesivas* pero ensambladas entre sí en el tiempo en función de variables específicas:

1) *De posicionamiento*, cuya variable central es el resultado extraoficial de las elecciones y la composición prevista del balotaje congresal.
2) *De ajuste*, en función del cómputo oficial de votos y la ubicación final de los contendientes.
3) *De agregación*, con arreglo a las combinaciones aritméticas de escaños-socios y su conexión ideológica.
4) *De transacción*, considerando las motivaciones políticas, los equipos de negociación, los operadores políticos, las preferencias internas y las rivalidades tanto partidarias como personales.
5) *De cerco*, con tres variables convertidas en elementos de presión: actores extrapartidarios, eventos contingentes o escenarios probables de crisis y la temporalidad político-parlamentaria.

La conclusión más relevante de esta parte del estudio es que no basta que las coaliciones de gobierno sean *teóricamente necesarias* en un presidencialismo multipartidario moderado, y ni siquiera que se presenten como *política e institucionalmente posibles*; es fundamental, además, que sean *estratégicamente viables* en su formación y, con arreglo a su modelo originario, *potencialmente estables y eficaces* en su funcionamiento. En ello intervienen no solo el escenario de negociación poselectoral, con todas las estrategias desplegadas por los actores, sino también las huellas de construcción pospacto de un determinado tipo de coalición de gobierno en el proceso más restringido de la definición de los términos del contrato de convivencia entre los nuevos socios oficialistas.

Sobre esa base quiero insistir en el hecho de que el juego de negociación poselectoral, si bien incluye un conjunto de condiciones y variables concurrentes,

puede resolverse de diversos modos y según diferentes factores determinantes: el día mismo de los comicios en razón de la clara magnitud del triunfo electoral relativo de la primera mayoría (Sánchez de Lozada, del MNR, en 1993); sobre la base de posibilidades aritméticas de combinación (escaños), condiciones históricas de liderazgo y lógicas de alternancia (Hugo Banzer, de ADN, en 1997, con la llamada "Megacoalición"); con arreglo a condiciones programáticas estructurales y como respuesta a un escenario de crisis (el Pacto por la Democracia MNR-ADN en 1985); en atención a rivalidades partidarias y personales, así como por efecto de resentimientos y enemistades producidos en la campaña electoral (el Acuerdo Patriótico MIR-ADN en 1989); o como consecuencia de la presión de actores externos, un escenario de polarización y las afinidades sistémicas de los protagonistas (coalición MNR-MIR-UCS en 2002). Todo ello entrecruzado por las motivaciones políticas, cálculos estratégicos de poder, la identificación de enemigos comunes, pugnas de liderazgo, habilidades de negociación, oportunismo, lógicas simbólicas, intereses de grupo e incluso familiares, enfados subjetivos, los costos del pacto y las circunstancias tanto históricas como coyunturales que configuran el ambiente de cada escenario concreto, amén de contingencias y factores externos más bien incontrolables. Un juego por demás intenso, seductor y complejo, sin duda, que puede brindar tanto de certeza como de incertidumbre.[331]

Ahora bien, ¿hacia dónde nos conduce esta reflexión sobre el caso boliviano en el marco de los andamios de la democracia pactada y las lógicas de coalición aquí analizados? A la necesidad de precisar, cuando no reorientar, la pregunta fundamental. Me explico. Una vez que hemos asumido la democracia (las democracias en plural, más bien) como la mejor forma de gobierno, y reconocido que la democracia consensual constituyó un modelo apropiado para el presidencialismo multipartidario moderado, sospecho que el énfasis analítico debiera (re)orientarse a desmenuzar el esqueleto y las articulaciones de las coaliciones mayoritarias como modalidad de gobierno. Esto implica pensar, al menos, en dos búsquedas teóricas de base.

La primera apunta a la pregunta acerca de *cuál es la mejor coalición de gobierno*. El supuesto es que –como vimos– existe más de un tipo de coalición mayoritaria y, parafraseando a Bobbio, no solo hay coaliciones de gobierno buenas y malas, sino coaliciones que son mejores o peores que otras. En ese horizonte, más allá

331 Aquí podemos proponer como hipótesis de trabajo la idea, vinculada con una suerte de evolución de la cultura política tanto en los partidos como en la ciudadanía, de que si en la etapa de transición (1978-1980) la duda giraba en torno a si habría presidente electo (amenaza de "empantanamiento" congresal o golpe de Estado) o cuánto tiempo subsistiría un gobierno minoritario (1982-85, trauma de ingobernabilidad); en el período de la democracia pactada pareció haberse transformado en la pregunta: ¿habrá coalición mayoritaria? (1985, 1989 y 2002), por una parte; y en una certeza del pacto político expresada más bien en la interrogante: ¿quiénes conformarán la coalición de gobierno? (1993 y 1997).

del evidente sentido valorativo de esta indagación, habita aquí una fecunda exigencia de discusión teórica y de diseño institucional con alcance tipológico o, al menos, clasificatorio. El requerimiento radicaría en definir un abanico de variables pertinentes, más allá de la formalidad del tamaño y la distancia ideológica, a fin de inducir no solo la formación de coaliciones multipartidarias y asegurar que éstas sean ganadoras, sino también que el resultado sean coaliciones estables en su composición, legítimas en su origen y eficaces en su desempeño. Ello, en el horizonte de la articulación entre forma de gobierno (presidencialista) y sistema de partidos (multipartidario moderado), por un lado; y entre éstos y el régimen político (democrático representativo), por otro.

La segunda búsqueda, dependiente de la anterior, tiene que ver con la pregunta específica de *si es posible*, *y bajo qué circunstancias*, *formar y construir esa coalición identificada como "la mejor"*. El supuesto es que las coaliciones políticas se forman en un escenario de negociación poselectoral entre las fuerzas parlamentarias relevantes; y, en una siguiente fase, las coaliciones de gobierno se construyen en una dinámica de transacción pospacto entre los nuevos socios del oficialismo. Ambos procesos, por definición, son más o menos flexibles y cambiantes no solo entre una contienda electoral y otra, sino incluso en el transcurso, que puede durar lo mismo pocas semanas que todo el período constitucional, de un ciclo de coalición.

Más allá de la innegable orientación normativa de esta labor, estamos ante un reto estratégico inherente a los fines y los procedimientos asumidos por los actores políticos relevantes que, he insistido en ello, fueron los partidos, asumidos como un todo pero también con fracciones y disputas internas. El requerimiento es establecer pautas que generen un atractivo equilibrio entre los tres incentivos básicos para las estrategias de cooperación: los cargos, las políticas y los votos (véase Strom, 1990); pero también definir algunos lineamientos de operación, si cabe, para la definición de estrategias viables de entendimiento y compromiso entre los actores que cuentan. Ello en atención a las condiciones específicas del escenario poselectoral tanto en el sistema de partidos como en el ambiente que lo observa y condiciona.

¿Qué implican estas dos búsquedas para el itinerario teórico-conceptual y político-institucional de los tres grandes andamios de coalición sobre los cuales hemos discurrido en este documento? En principio, y con esto cierro este grupo de conclusiones generales, el desafío de pensar, asumida ya la plataforma de una democracia consensual, en variables específicas para el diseño de *modelos de coaliciones* mayoritarias multipartidarias de gobierno. Pienso, por ejemplo, en elementos como el perfil del liderazgo político, los mecanismos de coordinación interna entre los socios de la coalición, la base programática común, las condiciones de disciplina parlamentaria, el reclutamiento de cuadros para el desempeño de la función pública, los vínculos operacionales con la oposición (tanto parlamentaria como extraparlamentaria) y la temporalidad y acaso proyección electoral del pacto (sus ciclos).

En cuanto a las *lógicas* de coalición, se trataría de indagar en qué medida resulta pertinente, mediante procesos de reforma concertados, establecer reglas formales que induzcan la formación de determinados tipos de coalición a la vez que constriñan otros; así como cuán viable resultaría impulsar la asunción por los actores, a mediano plazo, de reglas informales que más allá de la necesidad de huir de los gobiernos minoritarios y adoptar lo que hemos llamado disponibilidad de coalición, se orienten hacia la búsqueda de *pactos de nuevo tipo* en el horizonte de los clivajes más profundos de división en sociedades plurales como la boliviana, superando así el autismo en el que cayó el sistema de partidos.

Por último, respecto a las *estrategias* de los actores, quizás el reto más relevante radique en lograr que el resultado de la negociación partidaria poselectoral exprese del mejor modo posible el veredicto ciudadano en las urnas y sus señales de inclusión y representatividad; pero también que las decisiones de coalición no se replieguen al ámbito exclusivo de las élites partidarias, sino que implique también un proceso de participación de las propias estructuras de los partidos políticos con representación parlamentaria, así como de actores sociales relevantes, no tanto para la definición del resultado, sino en su orientación prevista en términos de la futura gestión de gobierno y las políticas públicas que vayan a impulsarse.

El otro grupo de conclusiones que quiero proponer, de carácter más específico, tiene que ver con una suerte de *balance* de la democracia pactada en general y de las lógicas de coalición política en especial. Algo así como un reporte-inventario del objeto de estudio aquí abordado. En ese horizonte, podemos asumir en principio que la formación de coaliciones multipartidarias, con arreglo a las condiciones político-institucionales y las estrategias de los actores, se convirtió en algo así como un sello de identidad de la democracia representativa boliviana al menos hasta el año 2003, que cerró ese ciclo de la democracia pactada. En un país que fue visto como (mal) ejemplo de gobiernos débiles y presidentes precarios, no es poca cosa que los protagonistas partidarios hubieran encontrado y seguido un cauce común que, al menos, otorgó certidumbre sobre la continuidad del régimen democrático. El pacto político, pues, en una lógica cooperativa bajo el principio del poder compartido, estuvo en la base de esa mediterránea e incipiente democracia consensual.

Pero decir *pacto político* puede no solo significar muchas cosas, sino también entenderse de diferentes maneras. Por ello resulta necesario situarlo con precisión. Si nos remontamos al período de transición a la democracia en Bolivia, aquellos agitados años (1978-82) preñados de inestabilidad y conflicto, encontraremos al final del camino un pacto que podría calificarse como fundacional: la modalidad concertada de transición.[332] Me refiero a ese arreglo político-institucional que,

332 En su valioso estudio sobre los dilemas de la democratización en América Latina, además del pacto, Karl (1991) distingue otras tres modalidades posibles de transición: imposición, reforma o revolución.

sin recurrir al uso de la fuerza, permitió cerrar un ciclo de gobiernos burocrático-autoritarios e inaugurar formalmente la democracia representativa. *Entendimiento sustantivo*, entonces, en contra de las dictaduras militares. Tres años después (1985), cuando el primer gobierno democrático estaba al borde del colapso por obra de la sumatoria de sobrecarga de demandas sociales, anemia estatal e hiperinflación –y habiendo constatado en acción, sin matices, los paralizantes peligros del presidencialismo multipartidario vaticinados por sus críticos– llegó un nuevo pacto que, con fines de preservación del régimen político, devino en la renuncia del presidente y la inconstitucional convocatoria adelantada de elecciones. Situación límite, salidas extremas. Nuevo entendimiento sustantivo, por tanto, en contra de la ingobernabilidad convertida en trauma nacional.

Fueron estos pactos de origen los que, tras un complicado proceso de gestación, encauzaron las condiciones de lo que más adelante, como marca de nacimiento, sería bautizado con el sugestivo nombre de "democracia pactada". Me refiero al mecanismo de concertación adoptado expresamente por los tres partidos políticos relevantes de ese período, los cuales, como contraseña de origen, fueron protagonistas de dos acuerdos sucesivos, en el inaugural año 1985, con rango *instrumental*: de investidura presidencial el primero, para borrar las temibles huellas del "empantanamiento" congresal;[333] de legislatura el segundo, con el declarado propósito de ahuyentar la amenaza de un inviable gobierno minoritario y, más todavía, garantizar las condiciones de enlace entre democracia y mercado.[334] He ahí los cimientos para el ejercicio de un formato político-institucional que, contra todo pronóstico y evidencia, generó estabilidad democrática en el terreno de la "difícil combinación" entre presidencialismo y multipartidismo.

Luego vinieron las ya examinadas coaliciones poselectorales de gobierno formadas, con diferentes componentes y características, en los procesos de 1989, 1993 y 1997. Todas ellas mayoritarias, garantes de gobiernos estables con respaldo legislativo, enemigas del bloqueo institucional. Así, la lógica del pacto, enraizada en el formato y sobre todo en la mecánica de un sistema de partidos de pluralismo moderado —con emergentes socios neopopulistas pronto incluidos en el sistema y la precariedad de fuerzas políticas de izquierda—; esa lógica, decía, pasó a ser asumida cual forzosa condición, acaso indiscutible, de la "gobernabilidad sistémica". Y también sentaron presencia en esta vereda del camino tres simbólicos momentos de concertación entre las fuerzas políticas del oficialismo y de la oposición: febrero de 1991, julio de 1992 y agosto de 2001. Los principales líderes partidarios del país compartiendo mesa y rubricando acuerdos para superar situaciones de

333 Recordemos que el año 1985, Víctor Paz Estenssoro (MNR), segundo en la votación popular, fue elegido presidente con el respaldo del MIR y sin contar con una coalición mayoritaria.

334 Me refiero al "Pacto por la Democracia" MNR-ADN, coalición parlamentaria entendida como el origen formal, en clave positiva, de la lógica del pacto político multipartidario en la democracia boliviana.

crisis, proyectar la continuidad de las reformas y reproducirse en el poder. Y sus disciplinadas bancadas parlamentarias, claro, bien dispuestas para convertir esas "cumbres" de jefes en nuevas o remozadas instituciones políticas. Y así podríamos seguir esta historia, pero ocurre que con las violentas movilizaciones sociales de abril y septiembre de 2000, el romance de gobernabilidad recibió un inesperado susto. Protestas presagio, indicios de descomposición. Desde entonces el modelo no pudo superar la incertidumbre y muy pronto, en las elecciones generales del año 2002, le fue imposible esconder sus señales de agotamiento. Crisis e inflexión fueron las dos palabras de alerta tardía utilizadas para señalar tal escenario. La Guerra del Gas, en octubre de 2003, daría su sentencia de muerte a la destronada democracia pactada.

Ahora bien, ¿cómo es posible que ese vistoso edificio político-institucional, tan cuidadosamente construido –no sin trabas y retrocesos–, se tambaleó "de repente" pese a su acostumbrada solidez y, más pronto que tarde, colapsó? ¿Estaba acaso en crisis? ¿Enfermo por dentro, sitiado desde afuera? ¿Qué había cambiado? Si repasamos nuestro recorrido a través de las estrategias de coalición desplegadas por los actores relevantes en el proceso 2002, encontraremos algunas de las huellas más enérgicas de esa re/descomposición política, en especial aquellas registradas en el sistema de partidos. Me refiero a las mutaciones y desplazamientos del otrora compacto pluralismo moderado que solo dejó en pie a dos sobrevivientes con potencial de coalición y puso en escena a otros dos protagonistas.

Pero pienso fundamentalmente en el nuevo escenario de polarización, al principio confuso, entre los partidos políticos sistémico-tradicionales, por un lado; y los actores emergentes que, sin asumirse como partidos en ese momento, se (re)presentaban como instrumentos políticos de movimientos sociales con lógica sindical y fuerte carga étnico-cultural, por otro.[335] El difícil proceso de conformación de la coalición de gobierno de 2002, al final forzada (y echada abajo) por presiones y factores tanto internos como externos, retrata y prolonga bien esa lógica de confrontación no solo institucional, en el Legislativo, sino también extraparlamentaria, con la política en las calles y carreteras.[336]

335 Esta situación respondió al hecho de que "Parlamento-partidos y movimientos sociales han dividido funciones en la acción política" (García Linera, 2002: entrevista). Este mismo analista, hoy vicepresidente del Estado Plurinacional, planteó en ese momento la idea de que el MAS y el MIP representan "nuevas izquierdas", con tres características distintivas: liderazgos indígenas, fuerte articulación con movimientos sociales y reivindicación de lo étnico-cultural.

336 "Lo que pasa –aseguraba Tapia en aquel contexto (2002: entrevista)– es que los pactos políticos para el control parlamentario han llevado a la ilusión de gobernabilidad, mientras la crisis va en aumento y se produce una acumulación extraparlamentaria de ingobernabilidad". Se evita así el temible bloqueo parlamentario ("ingobernabilidad desde arriba"), pero están abiertas las compuertas para el bloqueo social movilizado ("ingobernabilidad desde abajo"). O como alertaba Lazarte (2002: entrevista): "a la ingobernabilidad política de las élites se ha sumado la ingobernabilidad social".

¿Significa esto que la lógica del pacto político está agotada? Nos llevaríamos a confusión y engaño si respondiésemos afirmativamente sin penetrar en algunas limitaciones del propio modelo. Y es que el proceso de crisis e inflexión constituyó acaso el resultado de las deformaciones y maleficios de la propia democracia pactada acumulados desde su nacimiento. No es casual que en el primer año de gestión de Sánchez de Lozada, en su informe al Congreso (6 de agosto de 2003), haya señalado el 2003 como "un año de los más difíciles que hemos tenido". ¿Qué se podía esperar entonces cuando, luego de dos décadas de construcción de un modelo político-institucional y cinco sucesivos gobiernos de coalición, el principal logro nacional haya sido "haber mantenido viva la democracia"? Desencanto, crisis y polarización, entonces.

Lo evidente, en todo caso, es que pareció haberse cerrado la posibilidad de nuevos pactos sustantivos que incorporen a la oposición más polar y también que, en palabras de Fernando Mayorga (2002: entrevista), resulta fundamental "pasar de la democracia pactada entre partidos a un pacto democrático entre sistema político y sociedad civil" para dar certidumbre política y condiciones de gobernabilidad.

Ahora bien, luego de esta sintética fotografía sobre el período de democracia pactada boliviana, que no pretende el rango de diagnóstico ni menos tiene pretensión explicativa, me gustaría finalizar este libro señalando unas cuantas amenazas inherentes a la lógica del pacto y el ejercicio de coaliciones explorados en el presente estudio. Una especie de señalamiento de algunas prevenciones críticas a modo de agenda para el debate.

a) Podemos convenir en que la lógica del pacto político, con su rostro más visible en la conformación de coaliciones multipartidarias de gobierno, constituyó un poderoso factor de disuasión de tentativas autoritarias o hegemónicas, amén de las ya señaladas virtudes respecto al alejamiento de gobiernos minoritarios con sus secuelas de inmovilismo, bloqueo y parálisis institucional. Empero, los pactos sustantivos e incluso los acuerdos más instrumentales que sentaron las bases de estabilidad democrática, se limitaron a la sola búsqueda de mayorías parlamentarias cada vez más claramente constituidas sobre la base de componendas de élites partidarias con arreglo a intereses particulares de poder.[337]
b) El efecto de esta deformación en las motivaciones y el consecuente desempeño de las coaliciones gobernantes es por demás evidente. Y es que en el normal pugilato entre la influencia sobre las políticas (*policy-seeking*) y la opción por los cargos (*office-seeking*), esta última, que antes ganaba por puntos y con algún

337 Resulta interesante la afirmación de Calderón (2002: entrevista) en sentido de que en Bolivia "hay una demanda social de construcción de acuerdos, con tres lógicas: pragmática, que produzca resultados; participativa, con la presencia de los actores relevantes, y procedimental, con fuerte preocupación por las formas de concertación.

disimulo en las formas, al final pareció imponerse por K.O.[338] Las coaliciones, entonces, aparecían como sinónimo de "reparto de cargos" cuando no de complicidad en una visión patrimonialista del Estado con la corrupción como uno de los principales males no resueltos.[339] La democracia pactada no surgió tanto por "la grandeza de los partidos" como por su espíritu pragmático de buscar el poder por el poder.

c) En ese marco, si bien es innegable que los pactos multipartidarios constituyeron evidencia de estabilidad por efecto de respaldo legislativo a las decisiones y acciones del Poder Ejecutivo –sobre todo tomando nota de los peligros del presidencialismo–, no es menos cierto que en su desempeño registraron un marcado y creciente déficit en las dimensiones constitutivas de la gobernabilidad: la legitimidad (de origen y de rendimiento) y la eficiencia.[340] Para decirlo con el dirigente mirista Carvajal (2002: entrevista): "eran acuerdos para garantizar estabilidad política, y eso se ha cumplido, el problema es que eso se muestra tremendamente inútil para buscar nuevos horizontes".

d) Esto último tiene relación con otras dos distorsiones de desempeño. La una, en sentido de que las coaliciones oficialistas parecían asumirse como contratos a plazo fijo, cerrando toda posibilidad de acuerdos de legislatura con la oposición. Es como si el pacto se limitara al momento constitutivo de la coalición mayoritaria y después optara con cerrarse de modo autoritario, con la aplicación del llamado "rodillo parlamentario", ante la necesidad de otros pactos. Y la oposición, por su parte, se recluyera en una lógica más bien obstruccionista, y así, como diría Mesa (2002: entrevista), "es imposible lograr consensos". Peor todavía con el surgimiento, en palabras del entonces dirigente del MAS, Antonio Peredo (2002: entrevista), "de una oposición no dentro del modelo, sino contra el modelo".

e) La otra distorsión, de orden más institucional, tiene que ver con el vínculo de subordinación del Poder Legislativo respecto a los mandatos y decisiones del Ejecutivo. Así, la esencial independencia y coordinación de poderes fue suplantada por un Congreso Nacional con mayoría oficialista pero sin legitimidad, que funcionó cual si fuese una sucursal del gobierno (los "levantamanos"), sin margen suficiente para el debate plural en iniciativas legislativas ni, menos, la necesaria labor de fiscalización.[341] "Lo que manda es

338 Según Mayorga, F. (2002: entrevista), la relación de "incertidumbre estratégica y flexibilidad táctica" en los partidos políticos permite que las propuestas programáticas y las diferencias ideológicas sean objeto de negociación cuando no de olvido ante la prioridad por la distribución de cargos.

339 Se trata, en las gráficas palabras de Mesa (2002: entrevista), de "batallas sangrientas y obscenas por espacios de poder".

340 La gobernabilidad asociada a los pactos "es una deformación, una actitud muy tramposa; los pactos son una forma de engaño", asegura el masista Escóbar (2002: entrevista).

341 En palabras de Carvajal (2002: entrevista), "el Parlamento es más un cortesano del Poder Ejecutivo que un real poder del Estado".

la consigna y el voto impuesto", reconocía el exvicepresidente Carlos Mesa (2002: entrevista). El saldo fue un oficialismo autista respecto a la oposición, como autista parecía el sistema de partidos frente a la sociedad y la calle.

f) Todo esto tiene relación, sin duda, con la debilidad del sistema de partidos (poco institucionalizado y en situación de reacomodo) y la crisis interna de los partidos políticos.[342] Puede ocurrir, como advierte Quiroga, A. (2002: entrevista), que el costo político de los pactos poselectorales en los partidos haya sido asociado en la percepción ciudadana a la idea de que su voto fue negociado y de que hubo un tráfico de la representación".[343]

g) Pero además, como he insistido, es determinante el tipo de coalición que se forme, su modelo originario, pues convendremos en que las cinco coaliciones aquí analizadas en el caso boliviano admiten importantes diferencias no solo en cuanto a su composición, sino en especial en sus lógicas de desempeño. Para decirlo sin matices con las palabras de René Antonio Mayorga (2002: entrevista): "han habido coaliciones eficaces y también coaliciones absolutamente inservibles".[344] En ese sentido, la *coalición ideal* con pocos socios y mayoría holgada, partidos organizados y democráticos, liderazgo fuerte con visión de futuro y capacidad de decisión, predominante orientación programática y con plan de gobierno coherente, con mecanismos de coordinación interpartidarios y hábiles articuladores; esa coalición ideal siempre estuvo distante de las coaliciones realmente existentes. Tiempo de balance, momento de rediseño. Las señales y huellas expuestas en esta investigación podrían apuntar en ese sentido.

Hasta aquí estas conclusiones. Lo que sigue es volver al principio y, en un monterrosiano movimiento perpetuo, empezar de nuevo sobre la base de lo que, tras la necesaria y saludable demolición, quede en pie. Y es que, como bien advierte Lec, "los vientos varían los indicadores de dirección".

342 Según Lazarte (2002: 185), se trataría de tres problemas centrales: a) crisis de mediación y de representatividad (relación de los partidos con la sociedad), b) patrimonialismo, prebendalismo y clientelismo (vínculo de los partidos con el Estado y la democracia), y c) crisis de la política misma, de su eficacia. "Lo que está en crisis –sostiene por su parte Calderón (2002: entrevista), es la capacidad de la política para construir, para diseñar estrategias y para resolver problemas".

343 O como diría el expresidente Jorge Quiroga (2002: entrevista): "la gente percibe que la elección es un proceso en el cual entrega votos en fideicomiso a un candidato para que él después disponga de ellos de una manera diferente de la que yo lo haría".

344 Varios de los analistas entrevistados para este estudio coinciden en diferenciar, como positivos, los gobiernos de coalición presididos por Paz Estenssoro (1985-89) y Sánchez de Lozada (1993-97); y, como malos gobiernos, las coaliciones encabezadas por Paz Zamora (1989-93), Hugo Banzer (1997-2001) y Sánchez de Lozada (2002-2003).

Epílogo[345]

345 Este Epílogo fue elaborado en diálogo con Francisco Canedo, a quien agradezco también por sus valiosos comentarios al texto, la minuciosa revisión de datos y el trabajo de edición. Sobre el horizonte de la democracia pactada debo importantes conversaciones a Fernando Mayorga.

17 de octubre de 2003. La Democracia Pactada huye en helicóptero.

El Estado boliviano ya no es lo que era. La democracia (las democracias, más bien), tampoco. Dicen adiós a lo que fueron, se demoran en lo que serán. Son tiempos de refundación estatal, con avances, tensiones y retrocesos. Tiempos de disputa por la construcción democrática, con interpelaciones y desafíos. Tiempos interesantes. De sus precedentes, en un período de la historia corta, con retrovisor, se ocupó este libro. Lo hizo en torno a la noción de *democracia pactada*, ese "modelo boliviano" de coaliciones políticas en presidencialismo multipartidista que pobló durante veinte años nuestros andares/andamios democráticos. No es poca cosa.

¿Por qué publicar, hoy, un estudio sobre la democracia pactada, habida cuenta de que, convertida en "mala palabra", dejó de existir hace más de una década? ¿Cuál es la relevancia de ocuparnos de un mecanismo: el pacto político, que en apariencia no es decisivo –ni útil– en un período de gobierno mayoritario con sistema de partido predominante? O mejor: ¿por qué volver a las coaliciones interpartidarias, esa condición de "gobernabilidad", cuando el reiterado mensaje desde las urnas, en tres procesos electorales, ha sido que tales coaliciones no son necesarias ni, acaso, deseables? ¿Qué sentido tiene, en fin, desmenuzar el "modelo" y (re)poner en mesa sus condiciones, sus prácticas, sus beneficios y maleficios? Preguntas.

Hasta aquí, en este libro, hemos discurrido en torno a las coaliciones políticas (parlamentarias y de gobierno) en el presidencialismo multipartidista boliviano del período 1985-2003. Desmenuzamos el *modelo* en el marco del debate sobre "los peligros" del presidencialismo y su reconversión, como tendencia, en un presidencialismo de coalición. Analizamos también sus *lógicas* con el repaso comparado de las cinco coaliciones de la democracia pactada boliviana y la indagación detallada de sus condiciones político-institucionales: las reglas, el comportamiento electoral, los actores. Y reconstruimos las *estrategias* de coalición desde el estudio de

caso del proceso (pos)electoral del año 2002, el último del período de referencia. ¿Qué sigue?

Mismas reglas, análogos jugadores, diferente resultado. Luego del quiebre del modelo boliviano de coaliciones políticas y su sistema de pluralismo moderado –asentado en la convergencia entre democracia liberal-representativa y neoliberalismo–,[346] y tras un agitado período de inestabilidad política y crisis, se realizaron las elecciones generales del año 2005. Contra todo pronóstico y evidencia, el candidato del Movimiento al Socialismo, Evo Morales Ayma, que ya había sorprendido con su segundo lugar en los comicios del año 2002, ganó con mayoría absoluta de votos: el 53,74 %, con una diferencia de 25 puntos, nada menos, respecto al segundo.[347] Esta inédita mayoría le permitió acceder directamente a la presidencia, sin pasar por segunda vuelta en el Congreso Nacional,[348] y conformar gobierno en solitario.

Las mismas reglas, entonces, pero distinto comportamiento electoral. Y consiguiente transformación del sistema de partidos. El MAS obtuvo una bancada de 72 diputados y 12 senadores, frente a 58 diputados y 15 senadores de la oposición. Pese a su mayoría absoluta de votos, las reglas de conversión de votos en escaños le garantizaron la mayoría en la Cámara de Diputados, pero no en el Senado, controlado por tres partidos opositores. Así se inauguró el ciclo de la posdemocracia pactada, con un gobierno semidividido (Mayorga, F. y Rodríguez, 2015). A ello hay que añadir la novedad de la elección directa de los prefectos departamentales (hoy gobernadores), que introdujo la importante variable de la división vertical del poder. Tiempos de cambio, gobernabilidad compleja.

A reserva del necesario balance, es posible señalar que el proceso electoral de 2005 implicó algunos importantes hitos: el giro a la izquierda de la política nacional, a tono con el ciclo de "gobiernos progresistas" en la región; la conformación, por primera vez desde la transición a la democracia boliviana, de un gobierno mayoritario monocolor; la polarización del sistema de partidos, pasando de un

346 El ya mencionado símbolo del fin de la democracia pactada fue la fuga en helicóptero del renunciante Sánchez de Lozada llevando consigo, en maletines negros, los residuos de ese "oligopolio político" que rotaba en coaliciones de gobierno, "gobernando el mismo proyecto político-económico" (Tapia, 2001: 139).

347 Jorge Quiroga, heredero de ADN/Banzer y candidato de Podemos (Poder Democrático y Social), obtuvo el 28,59 % de los votos. Le siguieron, muy lejos, el Frente de Unidad Nacional (una suerte de MIR remozado) con el 7,79 % y el MNR con 6,47 %. Ninguno de los tres contaba para formar gobierno.

348 La nueva Constitución Política del Estado, aprobada en referendo nacional con el 61,4 % de los votos (25 de enero de 2009) y promulgada por el presidente Morales (7 de febrero de 2009), introdujo el balotaje para la elección de presidente y vicepresidente en caso de que ninguna fórmula obtenga mayoría absoluta de votos o más del 40 % con una diferencia de al menos 10 puntos respecto el segundo. Con ello se eliminó el mecanismo de la elección en segunda vuelta congresal.

sistema multipartidista moderado a uno polarizado (cuyas señales ya se vieron en 2002); el fin de los partidos "sistémico-tradicionales" que durante el período 1985-2003 se alternaron en el poder (MNR, MIR y ADN); y la clausura del período de la "democracia pactada", empezando por la ausencia de incentivos para el pacto y la no disponibilidad de coalición. Varios giros en un proceso de referencia. De la crisis e inflexión, está visto, al cambio.

Los comicios del año 2005 estuvieron precedidos por dos acuerdos políticos *in extremis* que permitieron doble sucesión constitucional en la presidencia: la de Carlos Mesa (octubre de 2003 a junio de 2005) tras la Guerra del Gas y la renuncia de Sánchez de Lozada, y la Eduardo Rodríguez Veltzé (junio de 2005 a enero de 2006) tras la renuncia de Mesa. En ambos casos primó la lógica de concertación para encaminar soluciones institucionales y despejar escenarios de confrontación. Fue la despedida residual del "modelo" y la antesala del actual ciclo de gobierno mayoritario con sistema de partido predominante, (re)configurado con las sucesivas victorias electorales del MAS, por mayoría absoluta, en las elecciones de 2009 (64,22 % de votos) y de 2014 (61,36 %).

No es propósito de este libro dar cuenta del actual período/horizonte democrático y sus nuevas reglas y resultados, que parecerían haber enterrado el ejercicio de los pactos multipartidarios al menos para la conformación del Gobierno y la garantía de mayoría oficialista en la Asamblea Legislativa Plurinacional. Pero el que las urnas otorguen mandatos con mayoría absoluta de votos no significa que la lógica del acuerdo político sea innecesaria y, es bueno decirlo, no haya estado presente. Si bien la democracia pactada, como ya se dijo, devino en mala palabra y suele asociarse automáticamente, como paquete, con los "gobiernos neoliberales", el pacto democrático continúa vigente.

¿Pacto democrático? Hay señales y experiencias. En el nuevo/actual ciclo democrático, que tuvo su momento refundacional de reglas con la nueva Constitución Política del Estado y su legislación de desarrollo en materia electoral, pueden registrarse dos ámbitos de acuerdos políticos entre las fuerzas políticas del gobierno y de la oposición, así como un giro relevante en los actores del pacto. Veamos.

El primer ámbito son acuerdos, otra vez, para superar situaciones de crisis y viabilizar soluciones democráticas y de compromiso. Señalo tres de ellos: el acuerdo en el Congreso Nacional para aprobar la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente (marzo de 2006), que permitió su conformación; el acuerdo –con cara de error político de la oposición– para convocar a referendo revocatorio de mandato popular del presidente y el vicepresidente y prefectos de departamento (mayo de 2008), que destrabó una situación de confrontación político-regional; y el sustantivo acuerdo, a la sazón inconstitucional, para modificar en el Congreso Nacional más de cien artículos del texto de la nueva Constitución elaborado por la Asamblea Constituyente (octubre de 2008), que

viabilizó la convocatoria a referendo aprobatorio. No fueron acuerdos menores. Claro que en los tres casos estuvieron forzados por el hecho de que la oposición tenía mayoría en el Senado y, por tanto, poder de veto. Cuando el MAS, luego de las elecciones de 2009, logró el control mayoritario de ambas cámaras legislativas, la oposición, y el pacto con ella, dejaron de ser necesarios.

Pero hay otro ámbito donde las lógicas de coalición multipartidista, a imagen y semejanza del modelo precedente, continuaron vigentes en el actual ciclo democrático de gobierno monocolor. Me refiero a las asambleas legislativas departamentales, esa nueva arena de competencia política inaugurada formalmente en las elecciones subnacionales del año 2010. Si bien en cinco departamentos (La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba y Chuquisaca), el MAS obtuvo amplia mayoría de asambleístas, en los departamentos de la llamada "Media Luna" la elección de bancadas minoritarias derivó en la necesidad de pactos multipartidarios. Fueron sintomáticos, el año 2010, los acuerdos del MAS con partidos de oposición en Beni y Tarija para controlar la presidencia de la Asamblea, forzando así gobiernos divididos. También es simbólico, este 2016, el acuerdo puntual de Demócratas en Santa Cruz con la "bancada indígena" para obtener los dos tercios requeridos en la adecuación del estatuto autonómico de ese departamento. Ahí están, en ejercicio, en la arena subnacional, las lógicas y estrategias de coalición de la democracia pactada.

¿Y el giro de actores? No corresponde a este libro indagar ni menos exponer la conformación del MAS como "instrumento político", pero al menos podemos señalar que si la democracia pactada se asentó en acuerdos entre partidos políticos, el nuevo ciclo resultante de las elecciones de 2005 da cuenta de pactos con organizaciones y movimientos sociales, en lógica tanto corporativa como de autorrepresentación, que negocian espacios propios en las asambleas legislativas y, por supuesto, presencia directa en los órganos ejecutivos del nivel central del Estado y de las entidades territoriales autónomas. Pactos de nuevo tipo, con política institucional y, a la vez, política en las calles.

En medio de estos cambios, hay algunas inquietudes analíticas en torno al nuevo contexto político-institucional, que aquí solo dejo señaladas para el debate. Una tiene que ver con la identidad del presidencialismo boliviano. Como vimos, durante el período de la democracia pactada hubo coincidencia en identificar el modelo boliviano, desde la academia, como "presidencialismo parlamentarizado", en razón de que la (no) elección en las urnas, plena de perdedores relativos, se trasladaba en segunda vuelta a la agregación de minorías en el Congreso Nacional. En cinco ocasiones sucesivas, el mecanismo funcionó. Se habló entonces, en mirada regional, de "presidencialismo de coalición". En el actual escenario de gobierno monocolor inaugurado formalmente en las elecciones de 2005, ¿cuál es el adjetivo que corresponde al presidencialismo? Más allá del renovado debate sobre el presidencialismo y los poderes del presidente, sumado al estrecho vínculo

con una tradición de caudillismo, parece insuficiente declarar que estamos ante un "híperpresidencialismo" o un "presidencialismo mayoritario".

Otra inquietud se relaciona con el sistema de partidos. Ha quedado señalado que el sistema de pluralismo moderado que cobijó e hizo posible la democracia pactada entró en crisis/derrumbe y, tras un corto tránsito de pluralismo polarizado, devino –según la pauta clasificatoria del ya citado Sartori (1992)– en un sistema de partido predominante: el MAS. Es evidente que en tal sistema, reforzado por las nuevas reglas de conversión de votos en escaños en el Senado,[349] no hay incentivos para pactar. Pero la preocupación apunta no tanto al estado de salud y rumbo del sistema de partidos, sino a la profunda reconstitución del sistema de representación política, lo que replantea drásticamente la mirada sobre el pluralismo, la diversidad, el pacto político y, claro, el ejercicio de las democracias (en plural). Y queda la pregunta sobre la persistencia (o no) del sistema de partido predominante en un escenario post Evo Morales. En ello es fundamental, por supuesto, la variable del comportamiento electoral.

Una inquietud más. Todo el andamiaje y prácticas de la democracia pactada durante el período de referencia han sido pensados y situados en el nivel central del Estado, esto es, en la relación entre el Gobierno nacional y el Poder Legislativo. La indagación analítica tiene que ver con el modo en que el pacto político se reubica no solo en la relación horizontal entre órganos del poder público, tomando nota de que el Tribunal Constitucional Plurinacional y el Tribunal Supremo Electoral aparecen como órganos contramayoritarios (Mayorga y Rodríguez, 2016), sino también en los gobiernos autónomos, especialmente en el ámbito departamental. Es evidente que las lógicas del pacto, y sus condiciones político-institucionales, no son las mismas en un Estado centralizado que en un Estado con autonomías.

Para finalizar vuelvo a la pregunta que dio origen, y sentido, a este epílogo: ¿por qué revisitar la democracia (im)pactada, desde y más allá del sistema de partidos, con un estudio sobre las coaliciones de gobierno en el presidencialismo boliviano? La respuesta es más bien sencilla. Por un lado, porque con el actual diseño institucional, que mantiene la "difícil combinación" (presidencialismo más multipartidismo), no puede descartarse *a priori* la eventualidad de ganadores relativos en los comicios y, por tanto, de gobiernos minoritarios. Ello repone la cuestión del pacto político, sus condiciones, sus posibilidades, sus (des)incentivos, en un ciclo/contexto de más de una década de gobierno monocolor. Plantea por tanto la necesidad de repasar, con la ventaja de la retrospectiva, las lógicas y las estrategias de coalición.

349 La Constitución Política del Estado, en su artículo 148, establece que en cada uno de los nueve departamentos se eligen cuatro senadores, asignados mediante el sistema proporcional (36 en total). Anteriormente se elegían tres senadores por departamento: dos por mayoría y uno por minoría (27 en total).

Por otro lado, y sin duda más importante, conviene ocuparnos del tema hoy porque la dinámica de concertación/conflicto, propia de la democracia, tiene que dar renovada cuenta del ejercicio de los principios de representación política y de la mayoría con reconocimiento/respeto de las minorías. Pero también de otros principios constitutivos de la democracia intercultural boliviana, como la participación ciudadana, la deliberación pública, el control social, el autogobierno indígena. Es decir que el pacto político no es más territorio exclusivo del sistema de organizaciones políticas ni de la relación –horizontal, vertical– entre órganos del poder público. Es sobre todo un dispositivo necesario para abonar una "democracia de alta intensidad" o, mejor, el terreno de la demodiversidad plurinacional en ejercicio, ese horizonte.

Bibliografía de referencia

ALCÁNTARA Sáez, Manuel

1999 "Bolivia", en *Sistemas políticos de América Latina* (vol. I, América del Sur). Madrid: Tecnos.

2001 *Experimentos de democracia interna. Las primarias de partidos en América Latina*. México, D. F.: FLACSO (documento de trabajo).

2004 La ideología de los partidos políticos latinoamericanos", en Universidad Autónoma de Madrid: Working Paper 20/2004.

ANTEZANA, H. Luis

1983 "Sistemas y procesos ideológicos en Bolivia (1935-1979)", en *Bolivia hoy*. México, D. F.: Siglo XXI editores.

ARANÍBAR Quiroga, Antonio

2002 "El país necesita un nuevo pacto político y social", en Fernando Calderón (coord.): *Política y sociedad en el espejo*. La Paz: PNUD Bolivia y Plural editores.

AXELROD, Robert

1970 *Conflict of interest: a theory of divergent goals within applications to politics*. Chicago: Markham Pub. Co.

1986 *La evolución de la cooperación. El dilema del prisionero y la teoría de juegos*. Madrid: Alianza Editorial (1ª ed. en inglés: 1984, Basic Books).

BANCO MUNDIAL

1997 *Informe sobre el Desarrollo Mundial. El Estado en un mundo en transformación*. Washington D.C.: Banco Mundial.

BOBBIO, Norberto

1996 *El futuro de la democracia*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

1997 "Democracia", en Bobbio, Mateucci y Pasquino: *Diccionario de política*. México, D. F.: Siglo XXI editores.

2000 *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica (1ª ed. en italiano, 1976).

BÖHRT, Carlos y CHÁVEZ, Silvia

2002 *Elecciones 2002. Resultados y transformaciones*. La Paz: Fundación Hanns Seidel-FUNDEMOS.

BRESSER Pereira, Luiz Carlos

1998 "La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control", en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*. México, D. F.: Instituto de Desarrollo Económico y Social (julio-septiembre, vol. 38, Nº 150).

BUDGE, Ian y KEMAN, Hans

1990 *Parties and Democracy. Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States*. Nueva York: Oxford University Press.

CALDERÓN, Fernando, y DOS SANTOS R., Mario

1991 *Hacia un nuevo orden estatal en América Latina*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica y CLACSO.

CAMERON, Charles M.

2000 *Veto Bargainng. Presidents and the Politics of Negative Power*. Nueva York: Cambridge University Press.

CAMERON, Maxwell; HERSHBERG, Eric y SHARPE, Kenneth (eds.)

2012 *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*. México, D. F.: FLACSO.

CAMOU, Antonio

1997 *De cómo las ideas tienen consecuencias… Analistas simbólicos y usinas de pensamiento en la elaboración de la política económica argentina (1983-1995)*. Tesis de Doctorado, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede México, D. F.

CEDLA

2002 *¿Qué país nos quieren dejar? Análisis de las propuestas electorales de ADN, Ly7, MAS, MCC, MIP, MIR, MNR, NFR, UCS y PS*. La Paz: Cedla.

CHASQUETTI, Daniel

1998 "Compartiendo el gobierno: Multipartidismo y coaliciones en el Uruguay (1971-1997), en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (Nº 10). Montevideo: Instituto de Ciencia Política, pp. 9-45.

2000 "Balotaje y coaliciones en América Latina", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (Nº 12). Montevideo: Instituto de Ciencia Política.

2001 "Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación", en Lanzaro (comp.): *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO-Asdi, pp. 319-359.

CHERESKY, Isidoro y POUSADELLA, Inés (comps.)
2001 *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas.* Barcelona: Paidós.

COLOMER, Josep M.
2001 *Instituciones Políticas.* Barcelona: Editorial Ariel.

COLOMER, Josep y NEGRETTO, Gabriel
2003 "Gobernanza con poderes divididos en América Latina", en *Política y Gobierno* (volumen X, número 1, 1er semestre). México, D. F.: CIDE, pp. 13-61.

CORTE NACIONAL ELECTORAL
2002 *Reportes oficiales sobre resultados preliminares de votación. Elecciones Generales 2002.* La Paz: CNE.

DAHL, Robert
1999 *La democracia. Una guía para los ciudadanos.* Madrid: Taurus.

DE SWAAN, Abraham
1973 "Un modelo empírico de formación de coaliciones como un juego de personas de minimización de la distancia política", en Joseph M. Colomer (comp.): *Lecturas de teoría positiva*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, pp. 591-626.

DEHEZA, Grace Ivana
1998 "Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América de Sur", en Dieter Nohlen y Mario Fernández (eds.): *El presidencialismo renovado.* Caracas: Nueva Sociedad, pp. 151-169.

DIAMOND, Larry
1996 "Tres paradojas de la democracia", en Diamond y Plattner: *El resurgimiento global de la democracia*. México, D. F.: UNAM, pp. 89-101 (1ª ed. en inglés, 1993).

DODD, Lawrence
1976 *Coalitions in Parliamentary Government*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.

DUVERGER, Maurice
1996 *Los partidos políticos.* México, D. F.: Fondo de Cultura Económica (1ª ed. en francés, 1951).

EXENI Rodríguez, José Luis
2004 "Entre transición de régimen y cambio de modelo. Democracia y mercado: matrimonio (in)feliz", en *Documentos de Trabajo: Teoría de la democracia.* México, D. F.: FLACSO, marzo, pp. 7-17.
2005 *MediaMorfosis. Comunicación política e (in)gobernabilidad en democracia*. La Paz: Plural editores y Ediciones Fado.
(coord.) 2012 *Comicios Mediáticos. Los medios en las Elecciones generales 2009 en Bolivia*. La Paz: IDEA Internacional.

2016a "Demodiversidad plurinacional en ejercicio", en Boaventura de Sousa Santos y José Manuel Mendes (coords.): *Democratizar la democracia*. Madrid: Akal y Proyecto ALICE-CES. En prensa.

(coord.) (2016b) *Comisios Mediáticos II. Medios de difusión y redes sociales digitales en las elecciones de 2014 en Bolivia*. La Paz: IDEA Internacional.

FERRUFINO, Alfonso

1995 "El sistema de gobierno: Una reforma ignorada", en *¿Parlamentarismo o presidencialismo? Propuestas para el debate*. La Paz: Fundación Milenio.

1998 "La representatividad del sistema político en Bolivia: una tarea de la reforma partidaria", en Thomas Manz y Moira Zuazo (coords.): *Partidos políticos y representación en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad, pp. 73-86.

FUNDACIÓN Milenio

1997 *Proyecto de Reforma a la Constitución política del Estado 1991-1992*. La Paz: Fundación Milenio.

FUNDEMOS

1998 *Opiniones y Análisis*, Nº 31. "Datos estadísticos elecciones nacionales 1979 - 1997". La Paz: FUNDEMOS (tomo I).

2002 *Elecciones generales 2002-2007. Propuestas electorales*. La Paz: Fundación Hanns Seidel y FUNDEMOS, pp. 328.

GAMARRA, Eduardo

1992 "Presidencialismo híbrido y democratización", en René A, Mayorga (coord.): *Democracia y gobernabilidad. América Latina*. Caracas: Cebem, ILDIS Bolivia y Editorial Nueva Sociedad, pp. 21-40.

HOROWITZ, Donald L.

1996 "Comparando sistemas democráticos", en Diamond y Plattner (comps.): *El resurgimiento global de la democracia*. México, D. F.: Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, pp. 121-127 (1ª ed. en inglés, 1990).

HUNTINGTON, Samuel

1994 *La Tercera Ola, la democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós (1ª ed. en inglés, 1991).

KARL, Terry Lynn

1991 "Dilemas de la democratización en América Latina", en *Foro Internacional* (enero-marzo, vol. XXXI, N° 3). México, D. F.: El Colegio de México, pp. 388-417.

2009 "La socialdemocracia criolla", en *Análice de Conjuntura*. OPESA (Nº 3).

LANZARO, Jorge (comp.)

2001 *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO-Asdi.

2009 *El presidencialismo en América Latina: debates teóricos y evolución histórica*. Ponencia presentada en el Seminario internacional "Presidencialismo, semipresidencialismo y parlamentarismo". México, D. F., 11 al 13 de noviembre, 2009. Mimeo, pp. 36.

LAVER, Michael y SCHOFIELD, Norman

1990 *Multiparty government. The Politics of Coalition in Europe*. Nueva York: Oxford University Press.

LAVER, Michael y SCHEPSLE, Kenneth

1996 *Making and breaking governments: cabinets and legislatures in parliamentary democracies*. Nueva York: Cambridge University Press.

LAZARTE, Jorge

1991 "Partidos políticos, problemas de representación e información de la política. El caso de Bolivia", en *Revista de Estudios Políticos* (vol. 74), pp. 579-614.

1992 "Partidos políticos e informalización de la política", en René Antonio Mayorga (coord.): *Democracia y gobernabilidad en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad, CEBEM e ILDIS, pp. 63-85.

1993 *Certezas e incertidumbre de la democracia, 2 tomos*. La Paz: ILDIS y Amigos del Libro.

2000 *Entre dos mundos. La cultura política y democrática en Bolivia*. La Paz: Plural editores y Microcosmos.

LEISERSON, Michael

1966 *Coalitions in Politics: A theoretical and empirical study*. Tesis Doctoral no publicada. New Haven, CT: Yale University Press.

1970 "Power and Ideology in Coalitional Behavior: An Experimental Study", en: Groennings, Svend; Kelley, E.W. y Leiserson, Michael (ed.) *The Study of Coalition Behavior*. Nueva York: Holt, Rinehart and Winston.

LIJPHART, Arend

1977 *La democracia en las sociedades plurales*. México, D. F.: Ediciones Prisma, S.A.

1987 *Las democracias contemporáneas. Un estudio comparativo*. Barcelona: Editorial Ariel.

1994 *Sistemas electorales y sistemas de partidos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales (1ª ed. en español, 1995).

2000 *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Editorial Ariel (1ª ed. en inglés: 1999, Yale University Press).

LINZ, Juan J.

1996a "Los peligros del presidencialismo", en Diamond y Plattner (comps.): *El resurgimiento global de la democracia*. México, D. F.: Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, pp. 103-119 (1ª ed. en inglés, 1990).

1996b "Las virtudes del parlamentarismo", en Diamond y Plattner (comps.): *El resurgimiento global de la democracia*. México, D. F.: Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, pp. 133-140 (1ª ed. en inglés, 1990).

1997 "Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué diferencia implica?", en Linz y Valenzuela (comps.): *La crisis del presidencialismo. 1. Perspectivas comparativas*. Madrid: Alianza editorial, pp. 25-143 (1ª ed. en inglés, 1994). Las páginas no coinciden con las páginas de donde se extractan las citas (Linz, 1997: 15-18).

LINZ, Juan J. y VALENZUELA, Arturo (comps.)

1997 *La crisis del presidencialismo*. 1. Perspectivas comparativas. Madrid: Alianza editorial (1ª ed. en inglés, 1994).

LINZ, Juan y STEPAN, Alfred

1978 *The Breakdown of Democratic Regimes*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

1996 *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press.

LIPSET, Seymour Martin

1996 "La centralidad de la cultura política", en Diamond y Plattner (comps.): *El resurgimiento global de la democracia*. México, D. F.: Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, pp. 129-132 (1ª ed. en inglés, 1990).

LISSIDINI, Alicia; WELP, Yanina y ZOVATTO, Daniel (comps.)

2014 *Democracias en movimiento*. México, D. F.: UNAM e IDEA Internacional.

LOZADA, Blitz y SAAVEDRA, Marco Antonio

1998 *Democracia, pactos y elites. Genealogía de la gobernabilidad en el neoliberalismo*. La Paz: Carrera de Ciencias Políticas, UMSA.

MAINWARING, Scott

1990 *Presidentialism, multiparty systems, and democracy: The difficult equation*. Working Paper Nº 144.

1993 "Presidentialism, multipartidism and democracy: the difficult combination", en *Comparative Political Studies* (año 2, N° 26).

MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy R.

1996 (eds.) *Building democratic institutions. Party systems in Latin America*. Stanford University Press.

1997 "La institucionalización de los sistemas de partido en América Latina", en *América Latina Hoy* Nº 16 (Revista de Ciencias Sociales). Madrid, pp. 91-107.

MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew

1993 *Juan Linz, presidentialism and democracy: a critical appraisal*. Notre Dame: Kellogg Institute (Working Paper, N° 200).

1997 "Presidentialism and democracy in Latin America: Rethinking the terms of the debate", en Scott Mainwaring y Matthew Shugart (eds.): *Presidentialism and democracy in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press, pp. 1-54.
2002 (comps.) *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.

MANIN, Bernard
1998 *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial, pp. 237-287.

MANSILLA, H. C. F.
2002 "El rol de las ideologías en el Parlamento boliviano a comienzos del siglo XXI", en *Opiniones y Análisis. El escenario postelectoral en Bolivia*. La Paz: Fundación Hanns Seidel-FUNDEMOS (octubre, N° 60), pp. 113-138.

MARCH, James G. y OLSEN, Johan P.
1984 "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", en: *American Political Science Review* 78 (septiembre), pp. 734-49.
1997 *El redescubrimiento de las instituciones*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica (1ª ed. en inglés, 1989).

MATAS, Jordi (ed.)
2000 *Coaliciones políticas y gobernabilidad*. Barcelona: Instituto de Ciencias Políticas y Sociales.

MAYORGA, Fernando
1997 "Bolivia 1997: entre reformas y rémoras", en FLACSO-Nueva Sociedad: *Anuario social y político de América Latina y El Caribe*. México, D. F. y Caracas: FLACSO y Nueva Sociedad, 32-41.
2001 "Sistema de partidos en Bolivia: ¿Crisis y recomposición?" en AA.VV.: *Crisis de los partidos políticos en la región andina: lecciones de la historia*. La Paz: Fundación Hanns Seidel-FUNDEMOS (número especial), pp. 149-187.
2002 *Neopopulismo y Democracia en Bolivia. Compadres y padrinos en la política (1988-1999)*. La Paz: Plural editores y CESU-UMSS.
2011 *Dilemas. Ensayos sobre democracia intercultural y Estado plurinacional*. La Paz: Plural editores y CESU-UMSS.

MAYORGA, Fernando y RODRÍGUEZ, Benjamín
2015 *Democracia participativa y crisis política*. La Paz: Órgano Electoral Plurinacional.

MAYORGA, René Antonio
1995 *Antipolítica y neopopulismo*. La Paz: Cebem.
2001 "Presidencialismo parlamentarizado y gobiernos de coalición en Bolivia", en Lanzaro (comp.): *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO-Asdi, pp. 101-135.

2002 "La metamorfosis del sistema de partidos", en *Opiniones y análisis. El escenario postelectoral en Bolivia.* La Paz, Fundación Hanns Seidel-FUNDEMOS (octubre, N° 60), pp. 67-112.

MAYORGA, René Antonio (coord.)
1992 *Democracia y gobernabilidad. América Latina.* Caracas: Cebem, ILDIS y Editorial Nueva Sociedad, pp. 41-62.

MEAGLIA, Piero
1996 "Presidencialismo, parlamentarismo, semipresidencialismo", en *Este País.* México, D. F., mayo (N° 62), pp. 2-13.

MESA, Carlos
1990 *Entre urnas y fusiles.* La Paz: Editorial Gisbert.

MILENIO
1997 *Proyecto de Reforma a la Constitución Política del Estado 1991-1992.* La Paz: Fundación Milenio.

MIRANDA, Boris
2013 *La última tarde del adiós*. La Paz: Ediciones Ventarrón.

NOHLEN, Dieter
1994 *Sistemas electorales y partidos políticos.* México, D. F.: Fondo de Cultura Económica (2ª ed., 1998).
2009 *Presidencialismo versus parlamentarismo. Mitos y realidades*. Ponencia presentada en el Seminario internacional "Presidencialismo, semipresidencialismo y parlamentarismo". México, D. F., 11 al 13 de noviembre, 2009. Mimeo, pp. 31.

NOHLEN, Dieter y FERNÁNDEZ, Mario (eds.)
1991 *Presidencialismo versus parlamentarismo.* Caracas: Nueva Sociedad.
1998 *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina.* Caracas: Nueva Sociedad.

NORTH, Douglass
1984 "Transaction Costs, Institutions, and Economic History" en *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft / Journal of Institutional and Theoretical Economics*. The New Institutional Economics: A Symposium, pp. 7-17
1990 *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Nueva York: Cambridge University Press.
1993 "Economic Performance Through Time". Washington University, St Louis. Prepared for presentation as the Prize Lecture in Economic Science in memory of Alfred Nobel, 9 de diciembre.

O'DONNELL, Guillermo y SCHMITTER, Philippe
1994 *Transiciones desde un gobierno autoritario. 4: Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas.* Barcelona: Paidós (1ª ed., 1986), pp. 133.
1997 *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós.

OLLIER, María Matilde
2001 *Las coaliciones políticas en la Argentina. El caso de la Alianza.* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

ORTIZ MERCADO, José
1995 "Presidencialismo vs. Parlamentarismo. Una propuesta para Bolivia", en *¿Parlamentarismo o presidencialismo? Propuestas para el debate*. La Paz: Fundación Milenio, pp. 57-95.

PANEBIANCO, Angelo
1990 *Modelos de partido.* Madrid: Alianza editorial.

PASQUINO, Gianfranco
1997 "Formas en gobierno", en Bobbio, Matteuci y Pasquino: *Diccionario de Política.* México, D. F.: Siglo XXI editores, pp. 670-675 (1ª ed. en italiano, 1976).

PAZ Ballivián, Ricardo
2002 *Reforma constitucional 2002.* La Paz, Fundación Hanns Seidel-FUNDEMOS (octubre, N° 59).

PRZEWORSKI, Adam y TEUNE, Henry
1970 *Logic of Comparative Social Inquiry. Comparative Studies in behavioral Sciences*. Nueva York: Wiley and Sons.
1995 *Democracia y mercado.* Cambridge: Cambridge University Press (1ª ed. en inglés, 1991).

RAGIN, Charles, BERG-SCHLOSSER, Dirk y DE MEUR, Gisele
2001 "La metodología en ciencia política: métodos cualitativos", en Robert Godin y Hans-Dieter Klingemann (eds.): *Nuevo manual de Ciencia Política.* Madrid: Ediciones Istmo (tomo II), pp. 1.081-1.109.

RENIU I VILAMALA, Josep Ma.
2001 *Las teorías de las coaliciones políticas revisadas: la formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996*. Barcelona: Universidad de Barcelona. Tesis doctoral.

RIKER, William H.
1967 *The Theory of Political Coalitions.* New Haven, CT: Yale University Press, pp. 300 (1ª ed., 1962, Yale University Press).

RIVERO, Wigberto
2002 "Indígenas y campesinos en las elecciones: el poder de la Bolivia emergente", en *Opiniones y Análisis. El escenario postelectoral en Bolivia.* La Paz: Fundación Hanns Seidel-FUNDEMOS (octubre, N° 60), pp. 11-40.

ROBLES Egea, Antonio y MATAS, Jordi
2000 *Coaliciones políticas y gobernabilidad.* Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.

ROMERO Ballivián, Salvador
1998 *Geografía electoral de Bolivia*. La Paz: Fundación Hanns Seidel-FUNDEMOS.
2002 "La elección presidencial 2002: una visión de conjunto", en *Elecciones presidenciales 2002*. La Paz: Fundación Hanns Seidel-FUNDEMOS (septiembre, N° 57), pp. 157-222.
ROTHSTEIN, Bo
2001 *The Quality of Government: Corruption, Social Trust and Inequality in International Perspective*. Chicago: University of Chicago Press.
ROSANVALLON, Pierre
2007 *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial, pp. 173-188.
SALAZAR, Luis, y WOLDENBERG, José
2001 *Principios y valores de la democracia*. México, D. F.: Instituto Federal Electoral.
SANTOS, Boaventura de Sousa (coord.)
2004 *Democratizar la democracia: Los caminos de la democracia particiaptiva*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
2014 *Democracia al borde del caos. Ensayo contra la autoflagelación*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores y Siglo XXI Editores.
SARTORI, Giovanni
1992 *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
1996 *Ingeniería constitucional comparada*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica (1ª ed. en inglés, 1994).
1997 "Ni presidencialismo ni parlamentarismo", en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela: *Las crisis del presidencialismo. 1 Perspectivas comparativas*. Madrid: Alianza Editorial, pp. 167-184.
2003 *¿Qué es la democracia?* México, D. F.: Editorial Taurus.
SCHEDLER, Andreas
2000 "¿Cómo observar la consolidación democrática?" en *Metapolítica*, vol. 4, julio-septiembre, CEPCOM, México, D. F., pp. 11-31.
2001 "Neoinstitucionalismo", en AA.VV.: *Léxico de la Política*. México, D. F.: FLACSO-SEP-FCE, pp. 472-476.
SCHMITT, Carl
1999 *El Concepto de lo Político*. Madrid: Alianza Editorial (1ª ed., 1932).
SERRANO Gómez, Enrique
1995 "El enemigo político. Sobre la difícil relación entre política y moral", en Rabotnikof, Velasco e Yturbe (comps.): *La tenacidad de la política*. México, D. F.: Instituto de Investigaciones Filosóficas UNAM, pp. 69-80.

1996 "Las figuras del 'otro' en la dimensión política. La dimensión moral del conflicto político", en *Revista Internacional de Filosofía Política*. México, D. F.: UAM-UNEB (N° 8), pp. 41-58.

SHUGART, Matthew y CAREY, John
1992 *Presidentes y asambleas. Diseño constitucional y dinámicas electorales*. Nueva York: Cambridge University Press.

SKOCPOL, Theda
1989 "El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual", en *Zona Abierta*, 50, Madrid, ARCE, pp. 71-123.

STEPAN, Alfred y SKACH, Cindy
1997 "Presidencialismo y parlamentarismo en perspectiva comparada", en Linz y Valenzuela (comps.): *La crisis del presidencialismo. 1. Perspectivas comparativas*. Madrid: Alianza editorial (1ª ed. en inglés, 1994).

STIGLITZ, Joseph
1998 "Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el consenso post-Washington", en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*. México, D. F.: Instituto de Desarrollo Económico y Social (octubre-diciembre, vol. 38, Nº 151).

STROM, Kaare
1990 *Minority Government and Majority Rule*. Nueva York: Cambridge University Press.

STROM, Kaare; BUDGE, Ian y LAVER, Michael
1994 "Constraints on Cabinet Formation in Parliamentary Democracies", en: *American Journal of Political Science*, vol. 38, Nº 2, pp. 303-335.

TAPIA, Luis
2001 "Subsuelo politico", en AA.VV.: *Pluriverso. Teoría política boliviana*. La Paz: Muela del Diablo editores y Comuna, pp. 111-146.

TAYLOR, Michael
1972 "Teoría de la formación de coaliciones de gobierno" en Colomer, Joseph M. (comp.): *Lecturas de teoría positiva*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, pp. 627-646.

TORANZO, Carlos
1997 *Análisis sociohistórico de la gobernabilidad en Bolivia*. La Paz, Trabajo de consultoría presentado al Ministerio de la Presidencia, Mimeo, pp. 82.

TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL
2010 *Atlas Electoral. Tomo I*. La Paz: Tribunal Supremo Electoral.

URIOSTE, Juan Cristóbal
1995 "¿Un procedimiento parlamentario para un sistema presidencial?", en *¿Parlamentarismo o presidencialismo? Propuestas para el debate*. La Paz: Fundación Milenio.

VACAFLOR, Humberto
2002 "La coalición de gobierno MNR-MIR y el Plan Bolivia", en *Opiniones y Análisis. El escenario postelectoral en Bolivia*. La Paz, Fundación Hanns Seidel-FUNDEMOS (octubre, N° 60), pp. 41-66.
VILAR, José Rafael (coord.)
2002 *Encuestas, elecciones y medios.* La Paz: UCB - Fundación Konrad Adenauer.
WILLIAMSON, John
1990 "What Washington means by policy reform", en Williamson (ed.): *Latin American Adjustment. How much has happened?* Washington D.C.: Institute for International Economics, pp. 7-20.
ZEGADA, María Teresa
1996 *Democratización interna de los partidos políticos en Bolivia*. La Paz: ILDIS - Friedrich Ebert Stiftung (Debate Político N° 3).
2002 "Sorpresas en la elección: MNR, MAS, NFR y ADN", en *Elecciones presidenciales 2002*. La Paz, Fundación Hanns Seidel-FUNDEMOS (septiembre, N° 57), pp. 47-84.

Fuentes periodísticas:

- Archivo hemerográfico sistematizado por el autor para la etapa 1982-2002 sobre las coaliciones de gobierno, elecciones nacionales y cambios de gobierno, sobre la base de la información publicada en los diarios *Presencia*, *El Diario* y *La Razón*.
- Archivo hemerográfico sistematizado por el autor para el período enero-octubre de 2002 sobre la base de la información publicada en los diarios *La Razón* y *La Prensa*, y en el semanario *Pulso*.
- Monitoreo informativo realizado por la Unidad de Comunicación del Estado, con tres reportes diarios en radio, prensa y televisión, para el período junio-agosto de 2002.
- Anuarios legislativos de las Cámaras de Diputados y de Senadores para el período 1982-2002.
- Gaceta Oficial de Bolivia para la legislación de referencia, en especial reformas constitucionales, Código Electoral y Ley de Partidos Políticos.
- Datos oficiales de las elecciones nacionales en Bolivia para el período 1979-2002, en las Direcciones de Informática y de Educación ciudadana, información y análisis electoral de la Corte Nacional Electoral.
- 21 entrevistas en profundidad realizadas por el autor, entre mayo de 2002 y enero de 2003, con actores políticos de los diferentes partidos relevantes en Bolivia y analistas de la política y la democracia.

– Datos actualizados y oficiales de los procesos electorales en Bolivia, en el *Atlas Electoral* del Órgano Electoral Plurinacional (2016).
– Página Web de la entonces Corte Nacional Electoral Bolivia: www.cne.org.bo, hoy Órgano Electoral Plurinacional: www.oep.org.bo

En *Democracia (im)Pactada* el autor propone una interpretación sobre un período político mediante un recorrido analítico matizado con claridad conceptual, precisión metodológica y exquisito estilo narrativo. Un libro que invita a reflexionar críticamente sobre la democracia y estimular una lectura placentera del análisis político.

(Del Prólogo de Fernando Mayorga)

ISBN: 978-99954-1-737-6

plural EDITORES

INTERNATIONAL IDEA INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE

SUECIA

CLACSO